

AVALIAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE EDUCAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS

(Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho)

RELATÓRIO FINAL

ABRIL 2012



POA FSE: Gerir, Conhecer e Intervir



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
E CIÊNCIA

DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

CIES IUL
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
E ESTUDOS DE SOCIOLOGIA
Instituto Universitário de Lisboa

Ficha Técnica

Título

Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios

Autoria

Teresa Seabra, Renato Carmo, Inês Baptista e Ana Fontes

CIES-IUL/ISCTE/IUL

Edição

Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência

Av. 24 de Julho, N.º 134

1399-054 LISBOA

Tel.: 213 949 200

Fax: 213 957 610

URL: <http://www.gepe.min-edu.pt>

ISBN: 978-972-614-535-6

Abril de 2012

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
-------------------------------	----------

CAPÍTULO I

Enquadramento do estudo	9
1. Descentralização e territorialização da educação no quadro das políticas públicas atuais	9
2. Percorso histórico e legal: as competências educativas das autarquias em Portugal	12
3. Panorama nacional dos Contratos de Execução	17

CAPÍTULO II

Metodologia	21
1. Abordagem extensiva: inquirição nacional.....	21
2. Abordagem intensiva: estudos de caso	24

CAPÍTULO III

Autarquias e agrupamentos de escolas: resultados dos inquéritos.....	27
1. Caracterização dos inquiridos	27
2. Percursos de transição na intervenção municipal em educação	33
3. Modalidades de aplicação do modelo	35
4. Alterações com a transferência de competências	38
5. Níveis globais de satisfação das autarquias e das escolas	41
6. Perspetivas sobre a continuidade do processo.....	46
7. Apreciação das autarquias e das escolas: diferentes perfis	48
7.1. Autarquias: avaliação global e financeira do processo.....	48
7.2. Agrupamentos de escolas: avaliação global do processo.....	53

CAPÍTULO IV

Estudos de caso: a implementação dos Contratos de Execução em seis concelhos do país.....	56
1. Caraterização dos concelhos.....	58
2. Percursos de transição na intervenção municipal em educação	61
2.1. Percursos e perspetivas de continuidade	61
2.2. Adversidade e adaptação numa trajetória de tensão	64

2.3. Construindo as bases de cooperação	65
3. Modalidades de aplicação do modelo	67
3.1. Gestão do Pessoal Não Docente	68
3.1.1. Contratação de funcionários	68
3.1.2. Que papel para as autarquias na gestão do Pessoal Não Docente?.....	71
3.1.3. Procedimentos administrativos na gestão do Pessoal Não Docente	73
3.2. Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.....	74
3.2.1. Abrangência do Contrato de Execução	75
3.2.2. Gestão da verba destinada a este domínio.....	76
3.3. Gestão dos refeitórios	78
3.4. Relações escolas-autarquias	80
3.5. Respostas sociais perante o agravamento das condições de vida das populações	84
4. Balanço global e perspetivas sobre a continuidade do processo.....	88
4.1. Potencialidades do modelo.....	88
4.2. Fragilidades do modelo.....	91
4.2.1. Perceções do Pessoal Não Docente	96
4.3. Perspetivas sobre a continuidade do processo.....	99

CAPÍTULO V

Conclusões e recomendações.....	104
Bibliografia.....	110
Anexos	111
A. Listagem dos municípios com contrato de execução, por região	111
B. Inquérito às Autarquias	112
C. Inquérito aos agrupamentos verticais de escolas / escolas não agrupadas	133
D. Anexo estatístico	146
1. Procedimentos de construção de índices.....	146
2. Frequências das variáveis principais, filtradas para os pares de respostas Municípios (49 casos)/Agrupamentos de Escolas (120 casos)	146
3. Construção de clusters	154
4. Análise bivariada – clusters.....	154
E. Guiões de entrevista (estudos de caso)	176
1. Representantes da Câmara Municipal.....	176

2. Presidente do Conselho Geral.....	178
3. Representantes do pessoal não docente.....	181
4. Representantes dos pais e encarregados de educação.....	183

Índice de figuras e quadros

Figuras

Figura 1. Municípios com Contrato de Execução em vigor e que responderam ao inquérito <i>online</i>	30
Figura 2. Procedimento na contratação do Pessoal não docente	36
Figura 3. Índice de perceção global, relacional e processual da mudança ocorrida com a transferência de competências	39
Figura 4. Perfis de avaliação global do processo (Autarquias)	50
Figura 5. Perfis de avaliação financeira do processo (Autarquias)	52
Figura 6. Perfis de avaliação global do processo (Agrupamentos de Escolas)	55

Quadros

Quadro 1. Competências gerais das autarquias no domínio educativo e competências específicas das autarquias com contrato de execução, por nível de ensino	16
Quadro 2. Contratos de Execução, por região.....	18
Quadro 3. Contratos de Execução, por data de publicação	18
Quadro 4. Contratos de Execução, por data de publicação e por região	19
Quadro 5. Partido maioritário na Câmara Municipal à data de celebração do contrato....	19
Quadro 6. Agrupamentos de escolas abrangidos (N), por região	20
Quadro 7. Relação amostra/universo na seleção dos agrupamentos de escolas (AE)	25
Quadro 8. Entrevistas realizadas no âmbito dos estudos de caso, por concelho	26
Quadro 9. Taxa de resposta ao inquérito às autarquias, por região	28
Quadro 10. Taxa de resposta ao inquérito aos Agrupamentos de Escolas, por região	28
Quadro 11. Posicionamento geográfico / densidade populacional – Autarquias	29
Quadro 12. Número de Agrupamento de Escolas (AE) no município	31
Quadro 13. Posicionamento geográfico / densidade populacional – Agrupamentos de Escolas	31
Quadro 14. Partido político maioritário (à data da resposta ao inquérito).....	32
Quadro 15. Data de início efetivo da execução do contrato.....	32
Quadro 16. Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução – Autarquias.....	33

Quadro 17. Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução – Agrupamentos de Escolas.....	34
Quadro 18. Posicionamento da autarquia na gestão do domínio do PND.....	35
Quadro 19. Posicionamento do agrupamento de escolas na gestão do PND	35
Quadro 20. Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas – Autarquias.....	37
Quadro 21. Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas – Agrupamentos de Escolas.....	37
Quadro 22. Formas de gestão por parte da autarquia (construção / manutenção das escolas) – Autarquias	37
Quadro 23. Grau de satisfação das autarquias com o processo de transferência de competências e respetiva execução financeira	41
Quadro 24. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face ao processo de transferência de competências	42
Quadro 25. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio Ação Social Escolar e respetiva execução financeira	42
Quadro 26. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas com a execução pela autarquia das competências transferidas no domínio Ação Social Escolar	42
Quadro 27. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio Construção / Manutenção	43
Quadro 28. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio Construção / Manutenção	43
Quadro 29. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio PND e respetiva execução financeira	44
Quadro 30. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas com a execução pela autarquia das competências transferidas no domínio PND	44
Quadro 31. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio CAF e respetiva execução financeira	44
Quadro 32. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio CAF.....	45
Quadro 33. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio AEC e respetiva execução financeira	45
Quadro 34. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio AEC.....	45
Quadro 35. Perspetivas das autarquias sobre o futuro do processo de transferência de competências.....	46

Quadro 36. Perspetivas dos agrupamentos de escolas sobre o futuro do processo de transferência de competências	47
Quadro 37. Caracterização global dos concelhos.....	59
Quadro 38. Avaliação da implementação do Decreto-Lei nº 144/2008	108

SUMÁRIO EXECUTIVO

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, diploma legal que estipula a transferência de algumas competências do Ministério da Educação para os órgãos de poder local, foram assinados Contratos de Execução entre estas entidades, nos casos em que as autarquias o requereram. Estas representam 41 % dos municípios do nosso país, com especial incidência na região do Algarve. Foram maioritariamente (66%) os executivos afetos ao PS, partido do governo a essa altura, a aderir ao estabelecimento dos referidos contratos.

Com o objetivo de se proceder a uma avaliação do impacto da implementação desta legislação foi realizada uma investigação com dupla incidência: nacional e local. No primeiro caso, foi realizado um inquérito por questionário dirigido aos municípios que realizaram os Contratos de Execução (113 no total) e aos respetivos Agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas (total de 323) e no segundo, efetuou-se um estudo de caso múltiplo que abrangeu seis destes concelhos, selecionados de acordo com critérios de diferenciação territorial, contingente de agrupamentos de escolas e de apreciação do processo em curso. Na primeira vertente da pesquisa, obteve-se resposta de 65% das autarquias (total de 73) e de 56% dos agrupamentos de escolas (total de 182) e na segunda foram entrevistados representantes dos autarcas do executivo e da divisão de educação, representantes de diferentes corpos no Conselho Geral (docentes, pessoal não docente e pais/encarregados de educação) e o seu Presidente. Com esta abordagem procurou-se uma perspetiva multilateral sobre o impacto da transferência de competências, com diferentes olhares sobre o processo.

Da análise do conjunto da informação obtida, resultam algumas conclusões importantes. A primeira tem a ver com o facto de o processo ser sentido pelos interlocutores como uma continuidade e aprofundamento dos domínios que as autarquias já geriam, não se tendo, por isso, registado alterações significativas à situação pré-existente. Efetivamente, quase metade dos inquiridos (em ambos os inquéritos) refere que nada de substancial mudou, sobretudo no que concerne à perceção sobre a execução das competências. Especificando os domínios em que as mudanças ocorreram, verifica-se que *as componentes mais valorizadas são as de ordem relacional* referentes aos canais e modalidades de comunicação entre as autarquias e a escolas. Em contrapartida, é nas *dimensões de formalização* (definição de competências, eficácia nos processos de gestão, etc.) que se identifica *uma perceção mais negativa*: praticamente metade das escolas e autarquias refere que a situação piorou.

Em termos de avaliação geral, o processo é relativamente bem avaliado pelas autarquias. Para estas o problema fundamental não advém das novas incumbências e procedimentos mas da questão financeira, quer no que concerne à verba fixa enviada pelo Ministério da Educação para a construção/manutenção dos equipamentos escolares (vista como insuficiente), quer ao rácio definido pela portaria que atribui um dado número de funcionários não docentes, que para a maior parte dos municípios fica aquém das necessidades. Esta situação obriga, por parte da maior parte das Câmaras, a novas contratações de pessoal que ultrapassam o limite estabelecido pelo rácio, e que são asseguradas por verbas próprias provenientes do orçamento municipal.

No que diz respeito às escolas, o nível de satisfação geral não difere muito relativamente ao das autarquias, mas salienta-se um menor entusiasmo relativamente ao modelo: i) enquanto 46% das autarquias consideraram terem ocorrido *melhorias* com a implementação do normativo legal, só 18% das escolas o fizeram e, também em sentido inverso, 7% dos autarcas referiu que globalmente as mudanças tiveram *efeitos negativos* enquanto essa apreciação foi realizada por 26% das escolas respondentes e ii) 65% das escolas considera que as competências transferidas para as autarquias são suficientes ou excessivas, enquanto essa opinião só se registou em 20% das autarquias. Os pontos de maior insatisfação por parte das escolas incidem na construção manutenção e apetrechamento das escolas (31% dos AE) e na insuficiência ao nível do Pessoal Não Docente (30% dos AE) devido ao limite estabelecido pelo rácio.

Entre os principais *pontos fortes* temos o efetivo fortalecimento das relações entre as autarquias e as escolas e como principais *pontos fracos* do processo a fragilidade da regulamentação no tocante à repartição de competências entre a autarquia e as escolas, as limitações orçamentais de algumas autarquias e a insatisfação do Pessoal Não Docente.

Foram ainda identificadas algumas das *condições indutoras de um maior sucesso*, ao terem estado na base da maior satisfação sentida pelas autarquias e pelas escolas: i) existência prévia de uma base sólida relacional entre autarcas e responsáveis escolares; ii) repartição de responsabilidades entre a autarquia e as escolas e; iii) estabilidade e previsibilidade no desempenho das competências.

Como *recomendações* decorrentes da avaliação realizada salientamos: i) adequar a transferência do montante financeiro ao volume das competências transferidas, bem como à diversidade dos contextos locais e ii) clarificar, a nível do enquadramento legal, a distribuição de competências entre as autarquias e as escolas, como garantia de estabilidade na execução das competências pelas autarquias.

CAPÍTULO I

Enquadramento do estudo

1. Descentralização e territorialização da educação no quadro das políticas públicas atuais

O processo de municipalização da educação enquadra-se num movimento ou tendência de políticas públicas frequentemente caracterizado como descentralização ou territorialização. Estas alterações nas formas de governar e regular a administração pública e os seus diversos campos surgem por volta dos anos oitenta do século XX, num contexto de transformação do papel do Estado nas questões de administração e decisão política em vários domínios (Charlot, 1994), que se refletem, nomeadamente, na transferência de poderes e funções para o nível local. Assiste-se assim, nessa altura, ao surgimento de um novo princípio de *governança* assente na territorialização de vários domínios, entre os quais a educação e a uma progressiva autonomia dos atores locais, após o reconhecimento da falência das “grandes reformas” impostas por decreto (Charlot, idem) e que se configuram também como resposta às grandes alterações e novas dinâmicas no sistema económico e social à escala mundial. Assim, é possível caracterizar-se estes princípios de medidas de política como uma *nova gestão ou nova administração pública*, que se refere a uma “perspetiva mais centrada na alteração dos processos de decisão e gestão” (Barroso, 2005:93), que sofrem uma descentralização, procurando assim reforçar o controlo estratégico do poder político e aumentar a eficácia da gestão.

Possíveis sentidos da descentralização em educação

Especificamente no âmbito da educação, as medidas vão, em geral, no sentido de alterar o modo como os poderes públicos regulam o sistema escolar, até aí domínio privilegiado da intervenção do Estado. O recurso a mecanismos de mercado ou mesmo a substituição desses poderes públicos por entidades privadas faz parte destas novas dinâmicas, justificando-se pela necessidade de modernizar, desburocratizar e combater a ineficiência do Estado. Por outro lado, também são apresentados como justificação para a implementação destas medidas, imperativos de natureza política – projetos neoliberais de “libertação” da sociedade civil do controlo intenso e pesado do Estado –, de natureza filosófica e cultural – no sentido da promoção de uma participação comunitária mais premente – e de natureza pedagógica, no caso das mudanças na área da educação – um ensino mais centrado nos alunos (Barroso,

2003). João Barroso salienta que esta tendência de descentralização política é também uma “forma de contextualizar, localmente, a ação política e a administração da educação” (1997:29) e que estes processos integram muitas das vezes soluções mistas e articuladas, consoante as realidades locais.

Este processo de descentralização e territorialização no domínio da educação traduziu-se, na maior parte dos países europeus, no incremento da autonomia das escolas, inaugurando ou alargando os níveis e os tipos de decisão das escolas. O modelo dominante consistiu na transferência de poder do Estado central para as escolas (agrupadas ou não) mas houve situações em que os países já tinham uma forte tradição descentralizadora - como o Reino Unido – e este aumento de autonomia consistiu em transferir para as escolas responsabilidades que eram historicamente detidas pelas autoridades educativas locais (Eurydice,2007:8). A atribuição de mais responsabilidades às escolas, com a imposição destas reformas num processo legislativo que partiu do topo, corresponde ao que Barroso (2005) designa como “autonomia decretada”. Esta característica de imposição descendente da autonomia é passível de produzir atritos nos sistemas educativos, visto que implica que as escolas não tomam parte real e efetiva destes processos, para além de que se trata de processos com um carácter inovador face à lógica centralista dos sistemas educativos como o português ou o francês.

O caso de Portugal

Desde 1998, Portugal estabeleceu a possibilidade de as escolas celebrarem contratos de autonomia com o Ministério da Educação (Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de Maio) e em 2008 descentraliza a dois níveis: das escolas/agrupamentos de escola (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril) e das autarquias (Decreto-Lei nº144/2008 de 28 de Julho). No primeiro caso, a autonomia das escolas consagra-se na criação de um órgão de direção com representantes da comunidade escolar e da comunidade local – o Conselho Geral – e, no segundo, na possibilidade de as autarquias estabelecerem Contratos de Execução com os órgãos da administração central.

Efetivamente, no plano empírico, “ [a] descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes.” (Pinhal, 2011: 109). No caso do enquadramento legal que dá origem ao presente estudo de avaliação (Decreto-Lei nº144/2008 de 28 de Julho) estamos perante um **modelo de descentralização de base comunitária ao alargar o conjunto de competências já detido pelas autarquias no domínio educativo. Trata-se de reforçar componentes do sistema público, dando primazia às**

relações de maior proximidade institucional e funcional e não incide sobre a autonomia das escolas.

Quando se equaciona o conteúdo do Decreto-Lei nº144/2008 de 28 de Julho, que enquadra precisamente a descentralização de competências educativas para os municípios, neste contexto de tendências políticas de territorialização no sistema educativo, facilmente se identificam esses princípios subjacentes à implementação dos Contratos de Execução com as autarquias. É claramente referido que se pretende “uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios” (p. 4753), que resulte num reforço e qualificação do poder local. Esta medida visa uma transformação estrutural das políticas autárquicas no domínio educativo, de modo a otimizar a gestão e organização dos recursos educativos, descentralizar para alcançar uma maior eficácia, para concretizar uma maior aproximação das escolas às realidades locais.

2. Percurso histórico e legal: as competências educativas das autarquias em Portugal

O Decreto-lei nº144/2008 de 28 de Julho enquadra a transferência efetiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de educação, no que respeita à educação pré-escolar e ao ensino básico, abrindo ainda a possibilidade de as autarquias exercerem igualmente estas competências em estabelecimentos de ensino secundário em que se leciona também o ensino básico, mediante um contrato específico. É este documento legal que está na origem dos Contratos de Execução atualmente em vigor em 113 municípios. Os domínios abrangidos por estes contratos são:

- Pessoal Não Docente (PND);
- Ação Social Escolar (ASE);
- Construção, Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino;
- Transportes escolares;
- Componente de Apoio à Família (CAF);
- Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC).

Este decreto apoia-se, porém, em documentos e experiências anteriores, sendo descrito como “um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes” (p. 4753). A implementação e alargamento da rede pré-escolar, âmbito em que as autarquias já tinham assumido competências prévias aos Contratos de Execução, bem como a constituição dos Conselhos Municipais de Educação e a criação das Cartas Educativas são consideradas, de acordo com este decreto-lei, experiências bastante positivas como passos para a descentralização no domínio do sistema educativo. Na senda da Lei de Bases do Sistema Educativo e do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, pretendeu o Governo concretizar o constante no seu Programa, relativamente à contratualização com os municípios da resolução dos problemas e da redução das assimetrias que subsistem no sistema de ensino.

Assim, e acompanhado das transferências financeiras previstas no Orçamento de Estado para 2008, bem como do enquadramento fornecido pela Lei das Finanças Locais, através do explicitado no Decreto-Lei nº144/2008, são descentralizadas as referidas competências no âmbito da educação pré-escolar e ensino básico, mediante a celebração de Contratos de Execução com as autarquias.

Contudo, este documento legal tem, como já mencionado, antecedentes e, por outro lado, outros decretos e despachos que complementarmente enquadram as especificidades relativas aos vários domínios de competências. Apresentam-se, assim, de seguida, por ordem cronológica, os documentos legais relacionados com esta descentralização para os municípios, acompanhados de uma breve descrição quanto ao seu conteúdo:

- Decreto-Lei n.º 399-A/1984, de 28 de Dezembro – Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios, do alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação ou paralelismo pedagógico.
- Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de Maio – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de Julho – Estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Lei n.º 13/2006, de 17 de Abril – Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.
- Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – Define o regime financeiro dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro – Define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.
- Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro – Estabelece os critérios e a fórmula de cálculo da dotação máxima de referência dos auxiliares de Ação educativa e dos assistentes de administração escolar.

- Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio – Define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.
- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Março – Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.
- Portaria n.º 759/2009, de 16 de Julho – Procede à adaptação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro – Estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

Como se pode observar no quadro 1, as autarquias, de um modo geral, desempenham competências no domínio educativo, particularmente no que respeita à educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico. As principais novidades implementadas com a realização dos Contratos de Execução, decorridos do Decreto-Lei nº 144/2008, estão, portanto, relacionadas com o Pessoal não docente (competências alargadas no caso do Pré-escolar e 1.º ciclo e totalmente novas no caso do 2.º e 3.º ciclo); com as Atividades de Enriquecimento Curricular; com a Gestão do parque escolar no 2.º e 3.º ciclo e ainda com a possibilidade de alargamento de todas as competências referidas no decreto ao ensino secundário. O artigo 2.º do decreto-lei faz, aliás, depender a transferência das atribuições e competências nestes domínios – pessoal não docente, AEC e gestão do parque escolar no 2.º e 3.º ciclos – da celebração dos Contratos de Execução entre autarquias e Ministério da Educação. Quanto à ação social escolar, o decreto regula a transferência das atribuições a nível da implementação do apoio socioeducativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições e seguros escolares (artigo 7.º). À exceção destes últimos e das competências relativas ao ensino secundário, todas as outras atribuições são transferidas para as autarquias de forma generalizada pelo decreto-lei nº55/2009.

É ainda de destacar que no caso da CAF e das AEC, as autarquias que não celebraram Contratos de Execução desempenham também competências nestes dois domínios. Contudo, no caso dos municípios que celebraram Contratos de Execução, a CAF inclui o fornecimento de refeições (domínio não mencionado no Despacho nº14460/2008, que apenas refere atividades de animação e apoio à família como componentes da CAF) e as atribuições relativas às AEC são

integralmente transferidas para as autarquias, à exceção da tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores, que cabem ao Ministério da Educação. No caso dos municípios sem contrato de execução, as AEC podem ser promovidas pela autarquia, que não é contudo a única entidade passível de assumir essas competências, podendo ser aqui promotoras as IPSS, associações de pais ou os próprios agrupamentos de escolas (de acordo com o nº14 do Despacho nº14460/2008).

Quadro 1. Competências gerais das autarquias no domínio educativo e competências específicas das autarquias com contrato de execução, por nível de ensino

	Educação pré-escolar	1º ciclo do Ensino Básico	2º e 3º ciclo do Ensino Básico	Ensino Secundário
Competências gerais das autarquias	<p>Ação social escolar: transportes; auxílios económicos; gestão refeitórios; comparticipação no valor das refeições (DL 55/2009)</p> <p>Gestão de pessoal não docente (DL 147/97; Lei nº159/99)</p> <p>Edificado e apetrechamento (DL 147/97)</p> <p>Componente de Apoio à Família – em articulação com os Agrupamentos de Escolas (Despacho nº14460/2008)</p>	<p>Ação social escolar: transportes; auxílios económicos; gestão refeitórios; comparticipação no valor das refeições (DL 55/2009)</p> <p>Gestão de pessoal não docente (DL 147/97; Lei nº159/99)</p> <p>Edificado e apetrechamento (DL 147/97)</p> <p>Atividades de enriquecimento curricular – competência facultativa, a autarquia é uma das possíveis entidades promotoras (Despacho nº14460/2008)</p>	<p>Ação social escolar: transportes; auxílios económicos; gestão refeitórios; comparticipação no valor das refeições (DL 55/2009)</p>	
Competências das autarquias com Contratos de Execução – Decreto-Lei nº 144/2008	<p>Pessoal não docente: recrutamento, afetação e colocação, gestão de carreiras e remunerações, poder disciplinar e avaliação de desempenho (homologação e decisão de recursos) – <i>competências passíveis de delegação nos órgãos de direção dos agrupamentos de escolas</i></p> <p>Componente de Apoio à Família (incluindo o fornecimento de refeições)</p>	<p>Pessoal não docente: recrutamento, afetação e colocação, gestão de carreiras e remunerações, poder disciplinar e avaliação de desempenho (homologação e decisão de recursos) – <i>competências passíveis de delegação nos órgãos de direção dos agrupamentos de escolas</i></p> <p>Componente de Apoio à Família</p> <p>Atividades de Enriquecimento Curricular (atribuições transferidas obrigatoriamente para as autarquias, mediante a celebração do contrato de execução)</p>	<p>Pessoal não docente: recrutamento, afetação e colocação, gestão de carreiras e remunerações, poder disciplinar e avaliação de desempenho (homologação e decisão de recursos) – <i>competências passíveis de delegação nos órgãos de direção dos agrupamentos de escolas</i></p> <p>Gestão do parque escolar: despesas de manutenção e apetrechamento</p>	<p>“(…) possibilidade de nas escolas básicas nas quais também é ministrado o ensino secundário (...) serem exercidas pelos municípios as atribuições a que se refere o presente decreto-lei, mediante a celebração de um contrato específico com o Ministério da Educação.” (DL nº144/2008, p.4754)</p>

3. Panorama nacional dos Contratos de Execução

A informação relativa à situação atual dos Contratos de Execução celebrados entre os municípios e o Ministério da Educação foi solicitada às Direções Regionais de Educação e posteriormente cruzada com os dados compilados pelo extinto Observatório das Políticas Locais de Educação (OPLE), de modo a garantir a sua exatidão e atualidade. Assim, tal como consta no relatório de Fevereiro de 2010, daquele Observatório, foram celebrados no total 113 Contratos de Execução, correspondentes a 41% do total dos municípios.¹ De destacar que deste conjunto de contratos, três não se encontram atualmente implementados de facto: no caso de Cuba e da Sertã, o contrato foi denunciado a 31 de Agosto de 2011 e em Julho de 2010, respetivamente; em Estremoz a assunção de competências por parte da autarquia ainda não teve lugar devido ao processo de negociação, ainda em curso, das adendas feitas ao contrato na data da sua assinatura. Os quadros 2 a 6 apresentam a distribuição destes contratos de acordo com a região, data de celebração e partido político em funções aquando da assinatura dos contratos.

O Algarve é a região que apresenta a mais elevada percentagem de municípios com Contrato de Execução (75%), sendo que a taxa mais reduzida se observa na região Centro (18%). No Alentejo (43%), em Lisboa e Vale do Tejo (43%) e no Norte (50%), perto de metade dos municípios celebraram Contratos de Execução. Prevalece, no conjunto do território continental, um regime dual na execução das competências educativas: 41% dos municípios celebraram contratos com o Ministério da Educação, permanecendo nos restantes 59% o modelo anterior, em que as escolas e o Ministério da Educação são responsáveis pela execução das competências, referidas no DL 144/2008. De salientar que Lisboa e Porto, dois dos concelhos de maior dimensão do país, se encontram excluídos do modelo de transferência de competências educativas para as autarquias.

¹ Cf. anexo A, com a listagem completa dos municípios que assinaram Contratos de Execução para transferência de competências, por região.

Quadro 2. Contratos de Execução, por região

	Contratos de Execução	Total de municípios	Municípios com contrato assinado
	N	N	%
Norte	43	86	50
Centro	14	78	18
Lisboa e Vale do Tejo	24	51	47
Alentejo	20	47	43
Algarve	12	16	75
Total	113	278	41

Fonte: OPLE e Direções Regionais de Educação

Uma parte considerável dos Contratos de Execução foi celebrada pouco depois da publicação do Decreto-Lei que prevê a possibilidade de transferência de competências para os municípios: 83% dos contratos foram assinados em Setembro de 2008, o que significa que o modelo de descentralização das competências educativas ultrapassou já três anos de vigência na quase generalidade dos municípios que aceitaram a transferência. Observa-se, pois, que a execução das competências pelas autarquias terá já alcançado um nível razoável de consolidação ao nível dos recursos e procedimentos que envolve.

Quadro 3. Contratos de Execução, por data de publicação

		Contratos de Execução	
		N	%
2008	Setembro	94	83
2009	Fevereiro	2	2
	Abril	1	1
	Agosto	5	4
	Setembro	10	9
2011	Janeiro	1	1
Total		113	100

Fonte: OPLE e Direções Regionais de Educação

É no Norte e no Alentejo que se encontram os mais longos períodos de vigência dos Contratos de Execução: nos municípios das duas regiões, 95% dos contratos foram celebrados há mais de três anos. Por outro lado, encontram-se nas regiões Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo contratos com menor duração, tendo os últimos contrato sido celebrados em Setembro de 2009 (10 contratos) e Janeiro de 2011 (um contrato). Na avaliação do grau de execução das competências pelas autarquias deverá atender-se ao período de vigência do contrato, partindo do pressuposto de que o fator tempo atua como constrangimento à sedimentação dos processos de adaptação das Câmaras Municipais às suas novas funções.

Quadro 4. Contratos de Execução, por data de publicação e por região

		Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2008	Setembro	41	95	10	71	16	67	19	95	8	67	94	83
2009	Fevereiro	2	5	.	.	.	.	.	.	.	.	2	2
	Abril	.	.	.	.	1	4	.	.	.	.	1	1
	Agosto	.	.	4	29	1	4	.	.	.	.	5	4
	Setembro	.	.	.	.	6	25	.	.	4	33	10	9
2011	Janeiro	.	.	.	.	.	.	1	5	.	.	1	1
Total		43	100	14	100	24	100	20	100	12	100	113	100
Fonte: OPLE e Direções Regionais de Educação													

Observando a distribuição dos Contratos de Execução a partir de um ponto de vista político-partidário, sobressai a predominância de Câmaras Municipais cujo partido maioritário era, à data de celebração do contrato, o Partido Socialista (66%). Tendo em conta que os resultados das eleições autárquicas de 2005 para o total do país colocaram o Partido Socialista em maioria em cerca de 36% dos municípios, este é um valor expressivo e que pode ser revelador das razões que levaram os responsáveis autárquicos a aderir ao modelo proposto pelo XVII Governo Constitucional. O Partido Social Democrata estava em maioria em quase 30% das autarquias que assinaram Contratos de Execução, assumindo os restantes partidos políticos expressões residuais na distribuição dos contratos.

Quadro 5. Partido maioritário na Câmara Municipal à data de celebração do contrato

	Contratos de Execução	
	N	%
PS	75	66
PSD	31	27
CDS	1	1
CDU	2	2
Independente	4	4
Total	113	100
Fonte: OPLE		

Os Contratos de Execução abrangem, para cada município, o conjunto dos agrupamentos de escolas e, quando assim seja definido pelas partes contratantes, escolas básicas com ensino secundário.² Ao todo, são abrangidos pelo novo modelo 321 agrupamentos verticais de escolas

² Cf. pp. 11-15 sobre o historial da legislação relativa à descentralização de competências de educação, nomeadamente as especificidades do Decreto-Lei nº144/2008, que enquadra estes Contratos de Execução.

e apenas duas escolas básicas não agrupadas,³ ambas situadas na região Norte. O número de agrupamentos verticais de escolas/escolas não agrupadas abrangido por cada contrato de execução deverá ser tido em conta na avaliação da concretização do modelo local de execução de competências educativas, bem como na interpretação das dificuldades apontadas pelos responsáveis autárquicos no desempenho das suas funções.

Quadro 6. Agrupamentos de escolas abrangidos (N), por região

	Contratos de Execução	Agrupamentos verticais de escolas/escolas não agrupadas
Norte	43	133
Centro	14	23
Lisboa e Vale do Tejo	24	102
Alentejo	20	24
Algarve	12	41
Total	113	323
Fonte: OPLE, Direções Regionais de Educação e DGIDC		

A avaliação da transferência de competências educativas para os municípios deverá ter em conta a distribuição dos Contratos de Execução, sendo a localização do município, o período de vigência do contrato e o número de estabelecimentos de ensino abrangidos alguns dos principais indicadores a considerar na análise dos dados recolhidos ao longo da pesquisa.

³ Por simplificação, os Agrupamentos de escolas serão referidos por Escolas.

CAPÍTULO II

Metodologia

Tendo em conta os objetivos da presente pesquisa, de avaliação do impacto do processo de transferência de competências, quer do ponto de vista das autarquias quer dos agrupamentos de escolas, optou-se pelo desenvolvimento de uma abordagem metodológica mista, com uma componente extensiva-quantitativa e outra intensiva-qualitativa. Desta forma, foi possível obter informação a diferentes escalas: um panorama mais abrangente da situação nacional dos Contratos de Execução, através de inquéritos *online*; e uma abordagem mais aprofundada e centrada nas especificidades e dinâmicas locais deste processo, com o recurso a seis estudos de caso. Em ambas as abordagens foram sempre incluídas as perspetivas das autarquias e dos agrupamentos de escolas. Esta estratégia metodológica permitiu, assim, uma análise complementar entre estas duas abordagens ao objeto em estudo, articulando os resultados dos inquéritos aplicados a nível nacional, com os discursos e testemunhos sobre a realidade local da descentralização de competências educativas nos seis municípios selecionados.

1. Abordagem extensiva: inquirição nacional

Para a abordagem extensiva-quantitativa, foram construídos dois inquéritos, um às autarquias e outro aos agrupamentos de escolas,⁴ à data abrangidos pelos Contratos de Execução. Recorrendo às informações recolhidas tanto na análise documental como nas entrevistas exploratórias, optou-se por uma estrutura dos questionários baseada nos diferentes domínios de competências transferidos para os municípios, tendo simultaneamente em conta a comparação entre as respostas de autarquias e agrupamentos de escolas. Assim, a organização dos blocos de questões foi a seguinte:⁵

1. Caracterização do inquirido;
2. Caracterização global do contrato de execução (tempo de implementação, abrangência do contrato, participação na Comissão de Acompanhamento e Controlo, competências anteriores na autarquia no domínio da educação);

⁴ No caso das autarquias o inquérito foi dirigido ao representante que estivesse mais diretamente envolvido neste processo de transferência de competências, sendo que o cargo do inquirido variou consoante a autarquia: desde o próprio presidente da câmara ou vice-presidente; vereador da educação ou outros técnicos dos gabinetes / divisões educativas das autarquias. No caso dos agrupamentos de escolas os inquéritos foram diretamente dirigidos aos diretores.

⁵ Ver, nos anexos B e C, os inquéritos às autarquias e agrupamentos de escolas.

3. Apreciação global do processo de transferência de competências (nível de satisfação; percepções acerca das mudanças na relação escolas / autarquias e nas lógicas de funcionamento; percepções acerca do possível alargamento futuro da descentralização de competências); *apenas no questionário das autarquias*: nível de satisfação com a dimensão financeira do processo;

4. Balanço do processo por domínio de competências: PND; ação social; educação pré-escolar; AEC – formas de gestão e articulação escolas / autarquia; características do funcionamento relativo a cada domínio (por exemplo tipo de apoios sociais garantidos aos alunos, formas de recrutamento de pessoal não docente, etc.); apreciação da forma como decorre o processo de transferência de competências; *apenas no questionário das autarquias*: características das questões financeiras em cada domínio.

A opção por uma organização baseada na separação entre domínios de competências prendeu-se igualmente com a percepção de que a estes diferentes domínios correspondem especificidades e características próprias, para além de diferentes dimensões, quer em termos financeiros quer em termos de recursos mobilizados, bem como uma possível distinção entre níveis de execução e satisfação. Por outro lado, acatou-se igualmente uma clara distinção entre o princípio político na base da transferência e descentralização de competências e a questão financeira associada a este processo. De facto, embora indissociáveis do ponto de vista prático, o domínio de execução financeira afeta grandemente, como se verá ao longo da análise de resultados, a percepção acerca da globalidade do processo. Desta forma, para além de uma questão sobre qual deverá ser o futuro do processo de transferências, que inclui explicitamente a separação entre o domínio político e as questões financeiras, nos blocos do inquérito às autarquias, respeitantes às diferentes áreas de competências, as questões relativas à satisfação incluem perguntas específicas sobre a área financeira e outras de apreciação mais global.

Os dois questionários foram posteriormente transpostos para a plataforma online (utilizando a plataforma *LimeSurvey*), seguindo-se um processo de testes técnicos e de adequação das perguntas ao formato online. Foi igualmente testada a adequabilidade da plataforma e exportação de dados para uma base em *SPSS (Statistical Package for Social Sciences)*, ao que se seguiu a aplicação de um pré-teste, tendo-se solicitado resposta e sugestão de melhorias aos representantes das três autarquias que participaram nas entrevistas exploratórias, bem como a três diretores de agrupamentos de escolas. Não tendo sido detetados problemas técnicos ou de clareza e conteúdo das perguntas e opções de

resposta, iniciou-se então o processo de aplicação do inquérito ao universo, primeiro das autarquias e depois dos agrupamentos de escolas.

Em primeiro lugar, foi atualizada a listagem dos Contratos de Execução e de seguida foram recolhidos os contactos de todas estas autarquias, através de consulta das suas páginas na internet e/ou utilizando a informação disponível nos documentos do Observatório das Políticas Locais de Educação (OPLE). Esta informação permitia ter uma indicação de partida de quem poderia ser a pessoa de contacto para responder ao inquérito, caso ainda se encontrasse em funções na autarquia. No caso das escolas, a informação acerca das que estavam abrangidas pelos Contratos de Execução foi, em primeira instância, obtido junto das Direções Regionais de Educação e recorrendo aos documentos da DGIDC. Inicialmente foram listados 326 agrupamentos e escolas não agrupadas, tendo posteriormente verificando-se que três agrupamentos tinham entretanto sido extintos e os seus estabelecimentos integrados noutros agrupamentos já constantes da lista de contactos. Desta forma, as mensagens de correio eletrónico contendo o *link* de acesso ao inquérito foram enviadas para 113 autarquias e 323 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Ambos os inquéritos estiveram disponíveis durante cerca de dois meses (entre Novembro de 2011 e Janeiro de 2012), sendo que neste período foram feitos reforços dos contactos com as autarquias e agrupamentos de escolas que não tinham acedido à plataforma ou que não tinham completado a sua resposta.

Terminado o período de inquirição, as respostas aos dois inquéritos foram exportadas para duas bases de dados em *SPSS*, tendo-se então procedido à validação das respostas,⁶ o que levou à eliminação dos casos em que existiam respostas em duplicado ou em que estas não tinham sido completadas. De seguida, foram recodificadas e sintetizadas as variáveis mais pertinentes, nomeadamente: caracterização dos municípios e da sua intervenção na educação; níveis de satisfação e balanço do processo; variantes de operacionalização deste modelo de descentralização; perspetivas sobre a continuidade do processo. A abordagem aos dados recolhidos foi aprofundada com recurso à análise de *clusters*, tendo como principal objetivo compreender as diferenças entre níveis de satisfação das autarquias e dos agrupamentos de escolas face ao processo de transferência de competências (global, financeiro e por domínios de competências).

A satisfação com o processo de descentralização das competências de educação foi, de facto, uma das dimensões fundamentais na análise dos dados, sendo que serviu como um dos

⁶ O critério para a validação das respostas submetidas aos dois inquéritos foi a existência de resposta por parte dos inquiridos pelo menos às questões relacionadas com a avaliação do processo nas suas várias vertentes e dimensões (questões de satisfação).

critérios de seleção dos estudos de caso, de modo a assegurar a diversidade de perspetivas sobre este processo.

2. Abordagem intensiva: estudos de caso

Uma avaliação aprofundada do impacto das medidas em causa requer uma abordagem intensiva a diferentes contextos locais de educação. Esta abordagem concretizou-se na realização de seis estudos de caso, com recolha de informação junto de atores relevantes no espaço educativo local. De entre os municípios em que para além da resposta da autarquia tínhamos obtido resposta de pelo menos um Agrupamento de escolas, selecionou-se um conjunto de seis municípios com características distintas, de modo a contemplar na análise os diferentes cenários de municipalização de competências. Procurou-se, pois, diversificar os perfis dos municípios em análise atendendo aos seguintes critérios:

- Posicionamento geográfico/densidade populacional;
- Número de agrupamentos de escolas do concelho;
- Partido político em funções;
- Níveis globais de satisfação das autarquias e dos agrupamentos de escolas com o processo.⁷

Na seleção dos agrupamentos de escolas a visitar dentro de cada concelho teve-se em conta a extensão da rede educativa local, bem como as características dos diferentes contextos educativos. Assim, nos concelhos que integram mais do que um agrupamento de escolas, optou-se por selecionar dois agrupamentos com características distintas do ponto de vista do número de estabelecimentos e do número de alunos, bem como da localização dentro do concelho (meio urbano/meio rural). Num dos concelhos contemplados, alargou-se a amostra para três agrupamentos de escolas, dada a extensão da rede educativa local – doze agrupamentos. O quadro serve para situar o número de agrupamentos selecionados para a análise no universo de cada contexto educativo local.

⁷ A categorização dos concelhos em relação aos níveis de satisfação das autarquias e das escolas foi elaborada com base nos indicadores de satisfação global com o processo de transferência de competências (pergunta n.º 10 do Inquérito às Autarquias e do Inquérito às Escolas, nos anexos B e C).

Quadro 7. Relação amostra/universo na seleção dos agrupamentos de escolas (AE)

Concelho	N.º de AE contemplados/ N.º de AE existentes
A	1/1
B	3/12
C	2/6
D	2/5
E	2/4
F	1/1

A abordagem às autarquias passou pela realização de entrevistas junto de representantes do executivo e da divisão de educação, o que possibilitou uma perspetiva integrada acerca das implicações políticas e práticas da adoção do modelo descentralizado de gestão em educação. Nas escolas optou-se por uma abordagem mais diversa do ponto de vista dos atores, com recolha de depoimentos junto de representantes de diferentes corpos no Conselho Geral: foram entrevistados os Presidentes do Conselho Geral dos agrupamentos contemplados, os representantes do pessoal não docente e os representantes dos pais e encarregados de educação. Com esta abordagem procurou-se uma perspetiva multilateral sobre o impacto da transferência de competências, com diferentes olhares sobre o processo.

As entrevistas foram orientadas por guiões semi-diretivos,⁸ contemplando questões relativas a um conjunto de domínios que vão desde a aplicação do modelo à perceção sobre o seu impacto global. Paralelamente, procurou-se perceber que possíveis enviesamentos na aplicação do modelo decorrem, simultaneamente, do agravamento generalizado das condições de vida das famílias e das dificuldades financeiras com que as autarquias se têm deparado na gestão dos seus orçamentos.

O agendamento das entrevistas foi realizado através de contacto telefónico direto com os municípios e com os agrupamentos de escolas. Esclarecido o âmbito da pesquisa, detalharam-se os objetivos da realização de entrevistas aos atores visados e forneceram-se, através de correio eletrónico, os guiões de entrevista elaborados, permitindo aos entrevistados uma primeira familiarização com as questões a abordar e alguma preparação prévia para a recolha de depoimentos. Registaram-se algumas dificuldades no agendamento de parte das entrevistas, nomeadamente junto dos representantes dos pais e encarregados de educação. Os trabalhos realizados em cada concelho encontram-se sistematizados no quadro 8, com discriminação das entrevistas realizadas em cada um dos casos.

⁸ Disponíveis para consulta no anexo E.

Quadro 8. Entrevistas realizadas no âmbito dos estudos de caso, por concelho

Concelho	Câmara Municipal	Agrupamentos de escolas	
A	- Presidente da Câmara Municipal - Chefe do Gabinete de Educação	A1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
B	- Responsável da Divisão de Intervenção Socioeducativa	B1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
		B2	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente
		B3	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
C	- Vereador da Educação (e Vice-Presidente da Câmara Municipal) - Chefe do Gabinete de Educação	C1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente
		C2	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
D	- Presidente da Câmara Municipal - Vereador da Educação	D1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
		D2	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
E	- Presidente da Câmara Municipal - Chefe da Divisão de Educação	E1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
		E2	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação
F	- Presidente da Câmara Municipal - Chefe da Divisão de Educação	F1	- Presidente do Conselho Geral - Representantes do pessoal não docente - Representantes dos pais e encarregados de educação

As entrevistas foram realizadas nas instalações das Câmaras Municipais e nas escolas-sede dos agrupamentos de escolas contemplados. A recolha de depoimentos foi registada em formato áudio (salvo nas situações em que os entrevistados se opuseram à gravação), tendo posteriormente sido realizada uma análise de conteúdo sistemática aos resultados da pesquisa.

CAPÍTULO III

Autarquias e agrupamentos de escolas: resultados dos inquéritos

No presente capítulo são analisados os resultados dos inquéritos de âmbito nacional aplicados às autarquias e agrupamentos de escolas. Em primeiro lugar, serão apresentadas as características gerais das autarquias e agrupamentos de escolas que responderam aos dois inquéritos, bem como dos Contratos de Execução aí vigentes. De seguida, a análise é aprofundada com variáveis mais específicas, nomeadamente: o historial da relação entre autarquias e agrupamentos; as variantes encontradas no que respeita à aplicação do modelo de transferência de competências; as perceções de alterações decorridas dos Contratos de Execução; a avaliação dos vários domínios de competências transferidas para as autarquias e as perspetivas sobre a continuidade do processo.

No último ponto do capítulo é apresentada a análise de *clusters*, tanto para as autarquias como para os agrupamentos de escolas, construídos a partir das respostas às questões de satisfação com o processo de descentralização em causa (geral e por domínios de competências). São então aprofundadas as relações mais significativas entre os *clusters* obtidos e as variáveis de caracterização (historial de intervenção autárquica na educação, variantes do modelo de transferência de competências, perceções de mudanças derivadas dos Contratos de Execução e perspetivas sobre a continuidade do processo).

1. Caracterização dos inquiridos

Em ambos os casos (autarquias e agrupamentos de escolas) registou-se uma significativa adesão ao preenchimento do questionário: no total, foram validadas 73 respostas de autarquias e 182 de agrupamentos de escolas. Como é possível verificar nos quadros 9 e 10, a taxa de resposta foi superior no caso das autarquias, atingindo os 64,6%, sendo que se registou uma taxa de acesso à plataforma *online* de 78%. Ainda no que respeita às autarquias, a região com a taxa de resposta mais elevada foi Lisboa e Vale do Tejo (75%), enquanto no Alentejo se verificou o valor mais baixo (60%).

Quadro 9. Taxa de resposta ao inquérito às autarquias, por região

	%
Norte	60,5
Centro	64,3
Lisboa e Vale do Tejo	75,0
Alentejo	60,0
Algarve	66,7
Total	64,6
Fonte: Inquérito às Autarquias	

No que respeita ao inquérito aplicado aos agrupamentos de escolas, apesar da taxa de acesso à plataforma ter atingido os 100%, a taxa de respostas válidas foi mais baixa do que a registada entre as autarquias. Contudo, foi entre os agrupamentos de escolas do Algarve que a taxa de resposta foi mais elevada (75,6%), enquanto na região de Lisboa e Vale do Tejo este indicador se situou abaixo dos 50%.

Quadro 10. Taxa de resposta ao inquérito aos Agrupamentos de Escolas, por região

	%
Norte	56,4
Centro	56,5
Lisboa e Vale do Tejo	48,0
Alentejo	58,3
Algarve	75,6
Total	56,3
Fonte: Inquérito aos AE	

É importante destacar que do total de 73 autarquias que responderam ao inquérito, em somente 49 casos se registou pelo menos uma resposta válida por parte dos respetivos agrupamentos de escola. Nestes 49 municípios foram submetidas respostas de 120 agrupamentos de escolas, o que significa que para 62 agrupamentos de escolas não há resposta ao inquérito da parte do município a que pertencem. Significa isto que não se podem interpretar diretamente os resultados dos dois inquéritos em termos de oposição ou concordância plena entre o posicionamento de autarquias e agrupamentos de escolas, não deixando, contudo, de ser possível aferir, de uma forma geral, as diferenças de opinião e perceção entre escolas e autarquias face a este processo de transferência de competências. De forma a garantir que as estas diferenças observadas entre escolas e autarquias não se devam só ao facto de não se reportarem à mesma realidade, foram isoladas as respostas às variáveis em análise, destas 49 autarquias e 120 agrupamentos de escolas, confirmando-se que, em geral, a diversidade de perspetivas e posicionamentos é semelhante à registada no conjunto total de inquiridos.

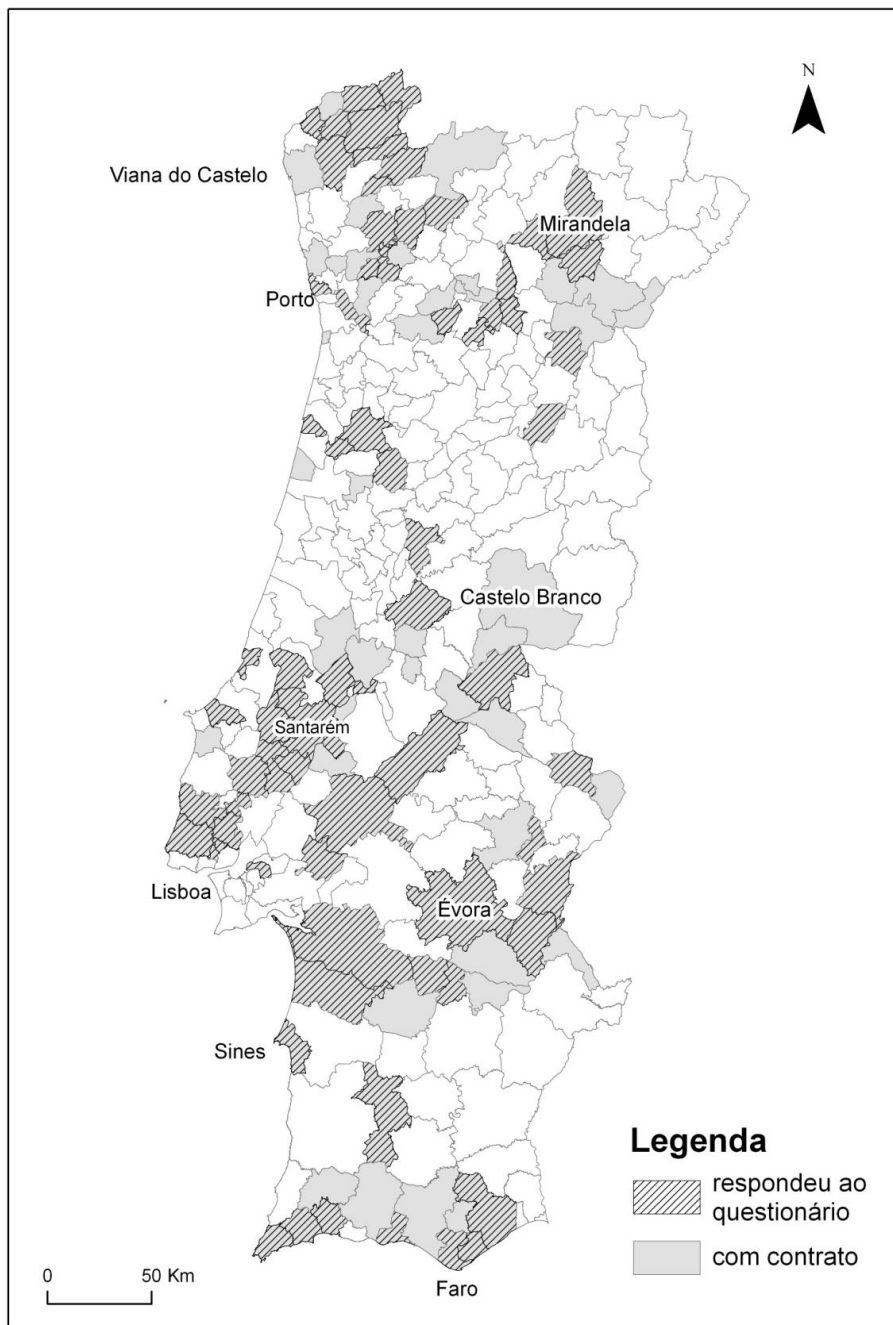
O posicionamento geográfico⁹ afigurou-se como uma variável pertinente na análise dos resultados, uma vez que, como se pode verificar no quadro 11, existe, no caso das autarquias, uma maior representação de municípios mais pequenos (até 100 hab./km²), situados no interior do país (35,6%) ou na faixa litoral (21,9%). Por outro lado, apenas 7 municípios pertencem às Áreas Metropolitanas, o que é coincidente com o panorama nacional da distribuição geográfica das autarquias abrangidas por Contratos de Execução (ver figura 1).

Quadro 11. Posicionamento geográfico / densidade populacional – Autarquias

	N	%	% acumulada
Interior, até 100 hab./km ²	26	35,6	78,1
Interior, mais 100 hab./km ²	9	12,3	90,4
Faixa Litoral, até 100 hab./km ²	16	21,9	21,9
Faixa Litoral, mais de 100 hab./km ²	15	20,5	42,5
Área metropolitana	7	9,6	100,0
Total	73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

⁹ Variável construída a partir do cruzamento da densidade populacional de cada município (dados dos Censos 2011) e do seu posicionamento geográfico, utilizando como critério as NUTS III. Desta forma, foram classificados como “Faixa Litoral” os municípios pertencentes a NUTS III situadas na faixa costeira, mesmo que o município não se situe na costa.

Figura 1. Municípios com contrato de execução em vigor e que responderam ao inquérito *online*



A predominância de municípios mais pequenos e do interior do país reflete-se também na dimensão da rede escolar das autarquias que responderam ao inquérito – mais de 60% tem apenas um agrupamento de escolas, o que trará certamente implicações à forma como decorre o processo de transferência de competências e a sua concretização do quotidiano tanto das escolas como da autarquia.

Quadro 12. Número de Agrupamento de Escolas (AE) no município

	N	%	% acumulada
1 AE	45	61,6	61,6
2 ou mais AE	28	38,4	100,0
Total	73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

Já no caso dos agrupamentos de escolas, a distribuição territorial é mais equilibrada, sendo que os valores mais elevados se registam nas Áreas Metropolitanas (28%) e na Faixa Litoral com mais de 100 hab./km² (27,5%). A maior representação de escolas situadas nesses municípios explica-se também pelo facto do número de agrupamentos de escolas nas Áreas Metropolitanas e no Litoral e Interior mais densamente habitado, ser bastante superior ao registado no municípios mais pequenos, que na sua grande maioria apenas têm um agrupamento de escolas.

Quadro 13. Posicionamento geográfico / densidade populacional – Agrupamentos de Escolas

	N	%	% acumulada
Interior, até 100 hab./km ²	27	14,8	56,6
Interior, mais de 100 hab./km ²	28	15,4	72,0
Faixa Litoral, até 100 hab./km ²	26	14,3	14,3
Faixa Litoral, mais de 100 hab./km ²	50	27,5	41,8
Área Metropolitana	51	28,0	100,0
Total	182	100,0	
Fonte: Inquérito aos AE			

O partido político maioritário nas 73 autarquias é o PS (63%), seguido pelo PPD/PSD (20,5%), sendo que os restantes executivos camarários se distribuem residualmente por CDS-PP, PCP/PEV, coligações e grupos de cidadãos. Esta distribuição das cores partidárias é consistente com o Governo PS à data do Decreto-Lei nº144/2008, sendo que de facto, a grande parte dos municípios que aderiram a este modelo de transferência de competências tinha autarcas PS à frente do executivo, denotando-se aqui o peso do fator político na concretização deste processo de descentralização de competências de educação.

Quadro 14. Partido político maioritário (à data da resposta ao inquérito)

	N	%	% acumulada
CDS-PP	1	1,4	1,4
PPD/PSD	15	20,5	21,9
PS	46	63,0	84,9
PCP/PEV	3	4,1	89,0
Coligação PPD/PSD.CDS/PP.MPT.PPM	2	2,7	91,8
Coligação PPD/PSD.CDS-PP	2	2,7	94,5
Grupo de cidadãos	4	5,5	100,0
Total	73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

No quadro 15 é possível verificar que o início efetivo da transferência de competências¹⁰ ocorreu, na maioria dos casos, num espaço de tempo bastante curto após a publicação do Decreto-Lei – na verdade, até ao final do 2º semestre de 2009, 71,2% das autarquias já tinha concretizado essa transferência, com a assunção efetiva das competências.

Quadro 15. Data de início efetivo da execução do contrato

	N	%	% acumulada
2º Semestre de 2008	22	30,1	30,1
1º Semestre de 2009	30	41,1	71,2
Do 2º semestre de 2009 até à data atual	18	24,7	95,9
Sem resposta	3	4,1	100,0
Total	73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

De seguida é analisada a relação entre as autarquias e agrupamentos de escolas anterior e posteriormente à vigência do Contrato de Execução, seguindo-se a avaliação que as câmaras municipais e os agrupamentos de escolas fazem do processo de transferência de competências, tanto em termos globais, como em cada um dos domínios de atuação da autarquia.

¹⁰ Devido às possíveis discrepâncias entre a data de assinatura dos Contratos de Execução (e posterior publicação em Diário da República) e o seu início efetivo, a questão no inquérito solicitava que se indicasse em que data a autarquia assumiu realmente as competências transferidas.

2. Percursos de transição na intervenção municipal em educação

Para aferir a intervenção da autarquia no domínio da educação anterior à transferência de competências decorrida do Decreto-Lei nº144 foi construída uma variável que reflete o número de domínios em que a câmara municipal já intervinha antes do contrato de execução. Foram tidos em conta os cinco domínios nos quais foram transferidas competências: pessoal não docente; Ação Social Escolar; Construção, Manutenção e Apetrechamento dos estabelecimentos de ensino; Componente de Apoio à Família; Atividades de Enriquecimento Curricular. Foi contabilizado, para cada caso (autarquias e agrupamentos de escolas), em quantos destes domínios existia já uma atuação da câmara municipal, precedente à assinatura do Contrato de Execução.

Como se pode observar nos quadros 16 e 17 são residuais as autarquias que não intervinham em qualquer dos cinco domínios acima mencionados antes do contrato de execução (5,5% das câmaras municipais afirmam que não atuavam em nenhum domínio; 3,3% dos agrupamentos de escolas afirmam que o município a que pertencem estava nessa situação). De facto, mais de 60% das autarquias afirma que já intervinha anteriormente em todos os domínios atualmente abrangidos pelo contrato de execução, o que poderá até certo ponto significar uma relativa continuidade na relação que já era mantida com os agrupamentos de escolas.

No caso dos agrupamentos de escolas, é menor a percentagem daqueles que afirmam que as autarquias já assumiam competências em todos os domínios de intervenção atual. Contudo, mais de 60% indica que os municípios tinham responsabilidades em pelo menos quatro dos cinco domínios.

Quadro 16. Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução – Autarquias

	N	%	% acumulada
Nenhum	4	5,5	5,5
2 em 5	1	1,4	6,8
3 em 5	5	6,8	13,7
4 em 5	17	23,3	37,0
5 em 5	46	63,0	100,0
Total	73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

**Quadro 17. Número de domínios de intervenção da
autarquia prévia ao contrato de execução – Agrupamentos
de Escolas**

	N	%	% acumulada
Nenhum	6	3,3	3,3
1 em 5	5	2,7	6,0
2 em 5	23	12,6	18,7
3 em 5	22	12,1	30,8
4 em 5	55	30,2	61,0
5 em 5	71	39,0	100,0
Total	182	100,0	
Fonte: Inquérito aos Agrupamentos de Escolas			

3. Modalidades de aplicação do modelo

As variantes na aplicação do modelo de transferência de competências surgem associadas, fundamentalmente, a dois domínios de intervenção das autarquias: o pessoal não docente e a construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino. Na gestão destes domínios as autarquias e escolas têm alguma autonomia de negociação e de opção por diferentes formas de gerir os recursos humanos e materiais.

Como se pode observar no quadro 18, mais de metade das autarquias inquiridas afirma ter negociado com os agrupamentos de escolas com vista à partilha e delegação de competências no âmbito da gestão do pessoal não docente, enquanto os restantes municípios procuraram delegar por completo este domínio nas escolas ou, pelo contrário, centralizá-lo na autarquia. Já no caso dos agrupamentos de escolas, o posicionamento é distinto, uma vez que 54,8% afirma que procurou que se mantivessem nos órgãos do agrupamento todas as competências possíveis neste domínio e cerca de 40% negociou a partilha de competências com a autarquia.

Quadro 18. Posicionamento da autarquia na gestão do domínio do PND

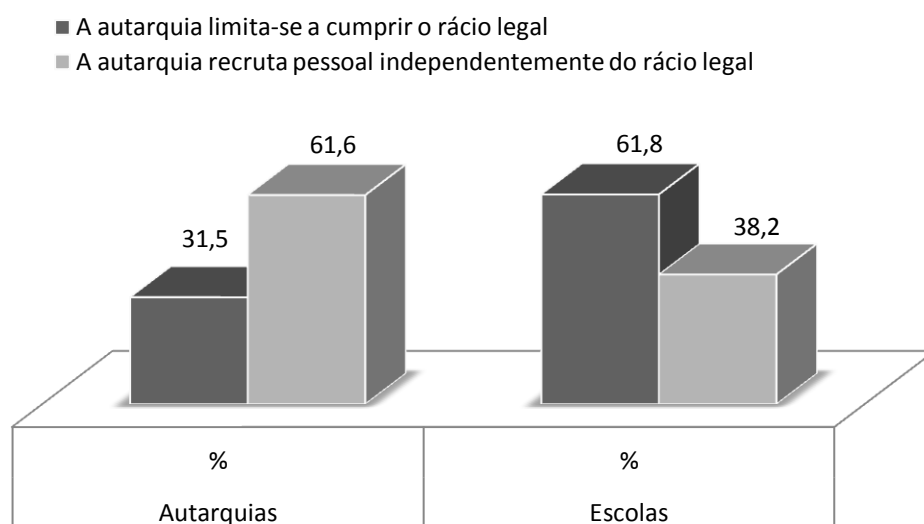
	N	%	% acumulada
Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas	13	18,8	18,8
Procurou-se centralizar todas as competências na autarquia	13	18,8	37,6
Negociou-se com os agrupamentos de escolas de modo a repartir as competências	43	62,3	100,0
Total	69	100,0	
Sem resposta	4	5,5	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

Quadro 19. Posicionamento do agrupamento de escolas na gestão do PND

	N	%	% acumulada
Procurou-se manter na competência dos órgãos de gestão escolar tudo o que foi possível	85	54,8	54,8
Procurou-se que todas as competências fossem transferidas para a autarquia	10	6,5	61,3
Negociou-se com a autarquia de modo a repartir as competências	60	38,7	100,0
Total	155	100,0	
Sem resposta	27	14,8	
Fonte: Inquérito aos Agrupamentos de Escolas			

Uma das questões mais proeminentes no que respeita a esta transferência de competências prende-se com o rácio de pessoal não docente afeto aos agrupamentos de escolas e às formas de gestão da autarquia relativamente a estes recursos humanos, que, em termos gerais, têm vindo a sofrer reduções, com impactos diretos nos quotidianos das escolas. Como se pode perceber pelo gráfico 1, autarquias e escolas têm posições opostas quando questionadas sobre a forma de contratação de pessoal não docente: a maioria das autarquias afirma recrutar pessoal de acordo com as necessidades dos agrupamentos, mesmo que isso signifique ultrapassar o rácio legalmente definido; no caso das escolas, mais de 60% afirma que o município apenas cumpre o rácio estipulado em documento legal.

Gráfico 1. Procedimento na contratação do pessoal não docente



Fonte: Inquérito às Autarquias e Inquérito aos Agrupamentos de Escolas

No domínio da construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino foram igualmente encontradas diferentes formas de gestão da verba consignada a este domínio de competências, mas também da própria concretização das intervenções efetuadas pelas autarquias. Ao contrário do que se verificou no domínio de pessoal não docente, aqui as respostas de autarquias e agrupamentos de escolas são bastante semelhantes: na maioria dos casos, a verba para a realização de obras e manutenção do edificado é gerida em exclusivo pelas câmaras municipais (76,5% das autarquias e 58,9% dos agrupamentos de escolas afirmam ter adotado este modelo de gestão). Ainda no respeito a este domínio de competências verifica-se (no quadro 22) que a grande maioria das autarquias (87,2%) utiliza os próprios serviços para realizar as intervenções necessárias.

Quadro 20. Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas – Autarquias

	N	%	% acumulada
Verba transferida integralmente para os AE	6	8,8	8,8
Verba transferida para os AE, com supervisão da autarquia	10	14,7	23,5
Verba gerida exclusivamente pelas autarquias	52	76,5	100,0
Total	68	100,0	
Sem resposta	5	6,8	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

Quadro 21. Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas – Agrupamentos de Escolas

	N	%	% acumulada
Verba transferida integralmente para os AE	37	26,2	26,2
Verba transferida para os AE, com supervisão da autarquia	21	14,9	41,1
Verba gerida exclusivamente pelas autarquias	83	58,9	100,0
Total	141	100,0	
Sem resposta	41	22,5	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

Quadro 22. Formas de gestão por parte da autarquia (construção / manutenção das escolas) – Autarquias

	N	%	% acumulada
São utilizados os serviços da autarquia	41	87,2	87,2
São contratualizados serviços externos/privados	6	12,8	100,0
Total	47	100,0	
Sem resposta	26	35,6	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

4. Alterações com a transferência de competências

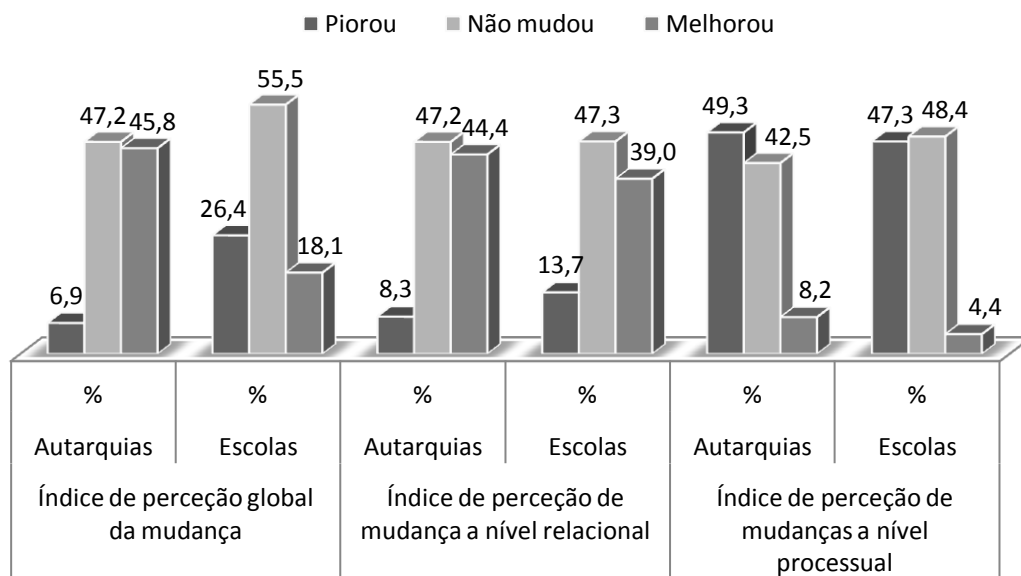
Uma das componentes dos inquéritos a escolas e autarquias abordou as mudanças percecionadas decorrentes deste processo de transferência de competências, nomeadamente na relação entre os membros da comunidade educativa, eficácia do trabalho administrativo e de gestão, formas de comunicação e articulação, eficácia na execução das competências que foram transferidas para o domínio municipal. Os inquéritos incluíam, no total, oito questões sobre as mudanças ocorridas a estes níveis, que posteriormente foram agrupadas em três dimensões, tendo assim sido criados três índices:¹¹

- Perceção global da mudança (alterações na execução das competências nos domínios de pessoal não docente; construção e manutenção dos estabelecimentos; ocupação dos tempos não letivos dos alunos – AEC e CAF);
- Mudança a nível relacional (alterações na comunicação, articulação e envolvimento entre escolas e autarquia);
- Mudança a nível processual (alterações na eficácia dos processos de gestão, definição clara de competências pertencentes à autarquia e escolas e volume de trabalho administrativo).

Da análise relativa à perceção das alterações decorridas do processo de transferência de competências (gráfico 2), é desde logo de destacar as significativas percentagens de inquiridos, tanto da parte das autarquias como das escolas, que consideram não ter havido mudanças. De facto, em qualquer uma das três dimensões consideradas, há sempre mais de 40% dos inquiridos que não percecionam qualquer mudança, o que pode sugerir que, na verdade, para parte significativa das escolas e autarquias, este processo de descentralização de competências educativas não resultou em impactos significativos – seja porque as relações entre escolas e autarquias já estavam estabelecidas de forma positiva e colaborante; seja porque em casos em que a relação era distante, conflituosa ou inexistente, não se concretizou uma mudança ao abrigo destes Contratos de Execução.

¹¹ Índices construídos através do cálculo da média das respostas, consultar anexo D: Índice de perceção global da mudança, constituído por três variáveis, Alpha=0,615; Índice de perceção de mudança a nível relacional, constituído por duas variáveis, Alpha=0,689; Índice de perceção da mudança a nível, constituído por três variáveis, Alpha=0,528.

Gráfico 2. Índice de percepção global, relacional e processual da mudança ocorrida com a transferência de competências



Fonte: Inquérito às Autarquias e Inquérito aos Agrupamento de Escolas

Quando se analisa a percepção global da mudança, verifica-se a diferença entre o posicionamento das autarquias e dos agrupamentos de escolas: enquanto mais de 40% das autarquias afirma que houve uma melhoria, apenas 18,1% dos agrupamentos de escolas é da mesma opinião, sendo que mais de um quarto considera que o desempenho por parte da autarquia neste domínio piorou após a assinatura do contrato de execução. Assim, verifica-se que a percentagem de escolas que consideram ter piorado esta dimensão é superior às que afirmam ter havido uma melhoria, situação inversa da que se verifica no caso das autarquias. Poder-se-á assim avançar que este processo é percecionado como vantajoso para as autarquias, mas desvantajoso na perspetiva das escolas, ou seja, as melhorias que as câmaras percecionam não têm reflexo no posicionamento dos agrupamentos de escolas.

Por outro lado, como se pode observar, a mudança a nível relacional é avaliada de forma mais positiva, tanto pelas autarquias como pelos agrupamentos de escolas, sendo que cerca de 40% dos inquiridos considera que a relação melhorou com a transferência de competências. Uma minoria dos respondentes considerou que a comunicação, articulação e envolvimento entre escolas e autarquia piorou: 8% dos autarcas e 14% dos agrupamentos de escolas. A percentagem mais elevada permanece, contudo, nos inquiridos que consideram que a relação não mudou, sugerindo que, também no domínio relacional, este processo de descentralização não é percecionado, tanto pelas escolas como pelas autarquias, como tendo originado alterações significativas.

A dimensão das mudanças processuais é aquela em que tanto escolas como autarquias consideram ter havido menos melhorias (4,4% e 8,2%, respetivamente). De facto, quase metade dos inquiridos afirma que as questões relacionadas com a eficácia dos processos de gestão, o volume de trabalho administrativo e a definição de competências pioraram com o processo de transferência de competências.

5. Níveis globais de satisfação das autarquias e das escolas

Neste ponto são, em primeiro lugar, apresentados os resultados das questões de satisfação de agrupamentos de escolas e autarquias com o processo de transferência de competências, tanto em termos gerais, como face a cada um dos cinco domínios de atuação que foram objeto desta transferência. No caso das autarquias, o inquérito incluía ainda questões específicas sobre a execução financeira deste processo, que aqui se apresentam separadamente, precisamente porque, como se irá observar, é uma dimensão bastante particular e com impacto na avaliação global do processo.

Quando questionadas sobre a forma como tem decorrido o processo de transferência de competências, em termos globais, a maioria das escolas e autarquias situa-se nas categorias neutras (*nem satisfeita nem insatisfeita*) ou de satisfação (quadros 23 e 24), sendo que, por outro lado, cerca de um quarto das autarquias e das escolas se revelam *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas* com o processo (23,3% e 28,6%, respetivamente).

No que diz respeito à vertente financeira do processo de transferência de competências é possível verificar que as autarquias se revelam mais insatisfeitas com esta dimensão, do que com o processo em geral: 42,5% estão *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas*, sendo que apenas 21,9% afirmam estar *satisfeitas*. Este posicionamento é coerente com as perspetivas sobre a descentralização educativa para os municípios, que serão abordadas no final deste ponto: a grande maioria das autarquias faz depender um possível alargamento dos domínios na sua competência do aumento das respetivas transferências financeiras.

Quadro 23. Grau de satisfação das autarquias com o processo de transferência de competências e respetiva execução financeira

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	17	23,3	23,3	31	42,5	42,5
Nem satisfeita nem insatisfeita	33	45,2	68,5	26	35,6	78,1
Satisfeita ou muito satisfeita	23	31,5	100,0	16	21,9	100,0
Total	73	100,0		73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias						

Quadro 24. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face ao processo de transferência de competências

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	42	28,6	28,6
Nem satisfeita nem insatisfeita	60	33,0	61,5
Satisfeita ou muito satisfeita	70	38,5	100,0
Total	182	100,0	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

No domínio da Ação Social Escolar, a maioria das autarquias afirma *não estar satisfeita nem insatisfeita* com a transferência de competências, sendo que mais de 30% estão *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas*. Este valor sobe para mais de 75% quando se aborda a execução financeira deste domínio de atuação, sendo que aqui apenas duas do total de autarquias inquiridas dizem estar *satisfeitas* com a vertente financeira da ação social escolar.

Quadro 25. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio Ação Social Escolar e respetiva execução financeira

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	23	32,9	32,9	54	76,1	76,1
Nem satisfeita nem insatisfeita	40	57,1	90,0	15	21,1	97,2
Satisfeita	7	10,0	100,0	2	2,8	100,0
Total	70	100,0		71	100,0	
Sem resposta	3	4,1		2	2,7	
Fonte: Inquérito às Autarquias						

No caso das escolas, o nível de satisfação face a este domínio específico é bem mais elevado: mais de 50% dos agrupamentos afirmam estar *satisfeitos* ou *muito satisfeitos*.

Quadro 26. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas com a execução pela autarquia das competências transferidas no domínio Ação Social Escolar

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	19	10,4	10,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	66	36,3	46,7
Satisfeita ou muito satisfeita	97	53,3	100,0
Total	182	100,0	
Fonte: Inquérito aos Agrupamentos de Escolas			

O domínio da Construção, Manutenção e Apetrechamento dos estabelecimentos escolares é aquele que, em geral, apresenta um menor nível de satisfação. Como se pode verificar no quadro 27, mais de 40% das autarquias estão *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas* neste domínio, valor que sobe para perto dos 70% quando se aborda a questão financeira. Nas

escolas a *insatisfação* não é tão acentuada, sendo que cerca de 30% se posicionam nos pontos mais baixos da escala, registando-se valor semelhante na categoria de *satisfação*.

Quadro 27. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio Construção / Manutenção

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	31	43,1	43,1	48	66,7	66,7
Nem satisfeita nem insatisfeita	31	43,1	86,1	19	26,4	93,1
Satisfeita	10	13,9	100,0	5	6,9	100,0
Total	72	100,0		72	100,0	
Sem resposta	1	1,4		1	1,4	
Fonte: Inquérito às Autarquias						

Quadro 28. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio Construção / Manutenção

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	44	30,8	30,8
Nem satisfeita nem insatisfeita	52	36,4	67,1
Satisfeita ou muito satisfeita	47	32,9	100,0
Total	143	100,0	
Sem resposta	39	21,4	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

O Pessoal Não Docente é um dos domínios mais relevantes neste processo de transferência de competências, por envolver, como se tem vindo a analisar, recursos humanos fundamentais para o quotidiano das escolas e ter implicado mudanças profundas na sua gestão e modos de contratação. Mais de 40% das autarquias afirma que *não está satisfeita nem insatisfeita* com o processo de transferência de competências neste domínio, sendo que mais de 30% estão *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas*. Na vertente financeira, mais de metade das câmaras municipais inquiridas se revela *insatisfeita* ou *muito insatisfeita*. Nas escolas, tal como se destacou no domínio de construção e manutenção, as percentagens de satisfação e insatisfação relativamente ao papel da autarquia no domínio do Pessoal Não Docente são semelhantes (cerca de 35% e 30%, respetivamente).

Quadro 29. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio PND e respetiva execução financeira

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	22	30,1	30,1	39	53,4	53,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	32	43,8	74,0	22	30,1	83,6
Satisfeita ou muito satisfeita	19	26,0	100,0	12	16,4	100,0
Total	73	100,0		73	100,0	
Fonte: Inquérito às Autarquias						

Quadro 30. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas com a execução pela autarquia das competências transferidas no domínio PND

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	54	29,7	29,7
Nem satisfeita nem insatisfeita	65	35,7	65,4
Satisfeita ou muito satisfeita	63	34,6	100,0
Total	182	100,0	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

Os domínios da Componente de Apoio à Família (CAF) e das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) são aqueles em que os níveis de satisfação são mais elevados, com exceção do domínio financeiro que, como se tem vindo a verificar nos vários domínios de competências apresenta os mais altos níveis de insatisfação. No caso das CAF isto é especialmente notório, já que mais de 65% das câmaras está *insatisfeita* ou *muito insatisfeita* e só em 10% se verifica satisfação com este domínio. Contudo, quando questionadas sobre a transferência de competências na CAF, menos de 20% das autarquias está *insatisfeita* ou *muito insatisfeita*. As escolas registam um nível de satisfação mais elevado, sendo que cerca de 50% estão *satisfeitas* ou *muito satisfeitas*.

Quadro 31. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio CAF e respetiva execução financeira

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	14	19,4	19,4	47	65,3	65,3
Nem satisfeita nem insatisfeita	35	48,6	68,1	18	25,0	90,3
Satisfeita ou muito satisfeita	23	31,9	100,0	7	9,7	100,0
Total	72	100,0		72	100,0	
Sem resposta	1	1,4		1	1,4	
Fonte: Inquérito às Autarquias						

Quadro 32. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio CAF

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	26	14,6	14,6
Nem satisfeita nem insatisfeita	65	36,5	51,1
Satisfeita ou muito satisfeita	87	48,9	100,0
Total	178	100,0	
Sem resposta	4	2,2	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

As AEC são o domínio em que as autarquias estão mais satisfeitas: apenas 2,8% indicaram insatisfação, embora a execução financeira seja também neste caso um ponto menos positivo: quase 40% estão *insatisfeitas* ou *muito insatisfeitas*. Tal como se tem vindo a verificar, a satisfação das escolas é, em geral, mais elevada do que a das autarquias: mais de metade das escolas estão *satisfeitas* ou *muito satisfeitas* com a transferência de competências para as autarquias.

Quadro 33. Grau de satisfação das autarquias com a transferência de competências no domínio AEC e respetiva execução financeira

	Processo global			Execução financeira		
	N	%	% acumulada	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	2	2,8	2,8	28	38,4	38,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	37	51,4	54,2	26	35,6	74,0
Satisfeita ou muito satisfeita	33	45,8	100,0	19	26,0	100,0
Total	72	100,0		73	100,0	
Sem resposta	1	1,4				
Fonte: Inquérito às Autarquias						

Quadro 34. Grau de satisfação dos agrupamentos de escolas face à execução pela autarquia das competências transferidas no domínio AEC

	N	%	% acumulada
Insatisfeita ou muito insatisfeita	35	19,4	19,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	53	29,4	48,9
Satisfeita ou muito satisfeita	92	51,1	100,0
Total	180	100,0	
Sem resposta	2	1,1	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

6. Perspetivas sobre a continuidade do processo

O posicionamento dos agrupamentos de escolas e autarquias é também distinto quando questionados sobre o futuro deste processo de transferência de competências. Em ambos os inquéritos foi incluída uma pergunta de opinião sobre o processo de transferência, de posicionamento quanto ao seu futuro. Para 79,5% das autarquias inquiridas há vantagens em aprofundar e alargar as competências que já foram transferidas, desde que estejam asseguradas as respetivas verbas. O facto de as autarquias fazerem depender a aceitação de mais competências educativas da vertente financeira é bastante marcada, uma vez que apenas 2,7% consideram receber mais responsabilidades nesta área mesmo que não sejam feitas as transferências financeiras. Por outro lado, surge como generalizada a opinião de que o processo de descentralização educativa para os municípios não deve ser estagnado nem sofrer retrocessos (83% das autarquias).

Quadro 35. Perspetivas das autarquias sobre o futuro do processo de transferência de competências

	N	%	% acumulada
Aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das transferências financeiras	2	2,7	2,8
Aprofundar as competências das autarquias, desde que acompanhadas de correspondentes verbas	58	79,5	83,3
As competências transferidas para as autarquias são suficientes	6	8,2	91,7
As competências transferidas para as autarquias são excessivas	6	8,2	100,0
Total	72	100,0	
Sem resposta	1	1,4	
Fonte: Inquérito às Autarquias			

Já no caso dos agrupamentos de escolas inquiridos, o posicionamento é bastante distinto: perto de 70% consideram que as competências atualmente da responsabilidade das autarquias são já suficientes ou até excessivas, pressupondo-se assim uma oposição ao aprofundamento ou alargamento deste processo, pelo menos seguindo os moldes atuais. Contudo, mais de um terço dos agrupamentos pondera a possibilidade de aprofundar as competências das câmaras municipais (34,5%), na condição de serem transferidas as verbas correspondentes (28% dos casos).

Quadro 36. Perspetivas dos agrupamentos de escolas sobre o futuro do processo de transferência de competências

	N	%	% acumulada
Aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das transferências financeiras	11	6,5	6,5
Aprofundar as competências das autarquias, desde que acompanhadas de correspondentes verbas	47	28,0	34,5
As competências transferidas para as autarquias são suficientes	58	34,5	69,0
As competências transferidas para as autarquias são excessivas	52	31,0	100,0
Total	168	100,0	
Sem resposta	14	7,7	
Fonte: Inquérito aos Agrupamento de Escolas			

7. Apreciação das autarquias e das escolas: diferentes perfis

No presente ponto analisam-se os três conjuntos de *clusters* construídos a partir das respostas de satisfação das autarquias (apreciação global e financeira) e dos agrupamentos de escolas. Como foi possível verificar no ponto anterior deste capítulo, existem diferenças significativas entre a apreciação global e financeira que as autarquias fazem do processo de transferência de competências, pelo que se optou por, na análise de *clusters*, abordar de forma separada estas duas dimensões da avaliação do processo. Desta forma, a análise de *clusters* baseou-se nas variáveis de satisfação presentes nos dois questionários,¹² tendo sido depois realizados os cruzamentos entre os *clusters* resultantes e variáveis de caracterização mais relevantes, de modo a identificar as características mais distintas e pertinentes de cada grupo. O principal objetivo deste tipo de abordagem é compreender que fatores são passíveis de contribuir para níveis distintos de satisfação com o processo de transferência de competências educativas para as autarquias.

De seguida são apresentados os resultados desta análise de *clusters*, de forma esquemática, num contínuo de insatisfação - satisfação, sendo destacadas as principais características de cada grupo. A análise é complementada pelo cruzamento com as variáveis mais significativas,¹³ mantendo-se a organização de acordo com as dimensões: caracterização geral; trajetos da intervenção autárquica na educação; modalidades de aplicação da transferência de competências; balanço global e perspetivas sobre a continuidade do processo.

7.1. Autarquias: avaliação global e financeira do processo

Neste primeiro conjunto de *clusters*, relativos à avaliação global do processo por parte das autarquias, é de destacar que a maioria dos inquiridos se situa no *cluster de satisfação*, caracterizado por uma avaliação positiva de todos os domínios em geral, principalmente no que respeita às AEC. Por outro lado, a satisfação com o domínio financeiro é mais reduzida. A maioria destas pertence à faixa litoral (29,5% < 100 hab./km²; 27,3% > 100hab./km²) e é de destacar que três das cinco autarquias das áreas metropolitanas incluídas nesta análise também integram este grupo.

¹² Ver, no anexo D, as variáveis utilizadas na análise de *clusters*.

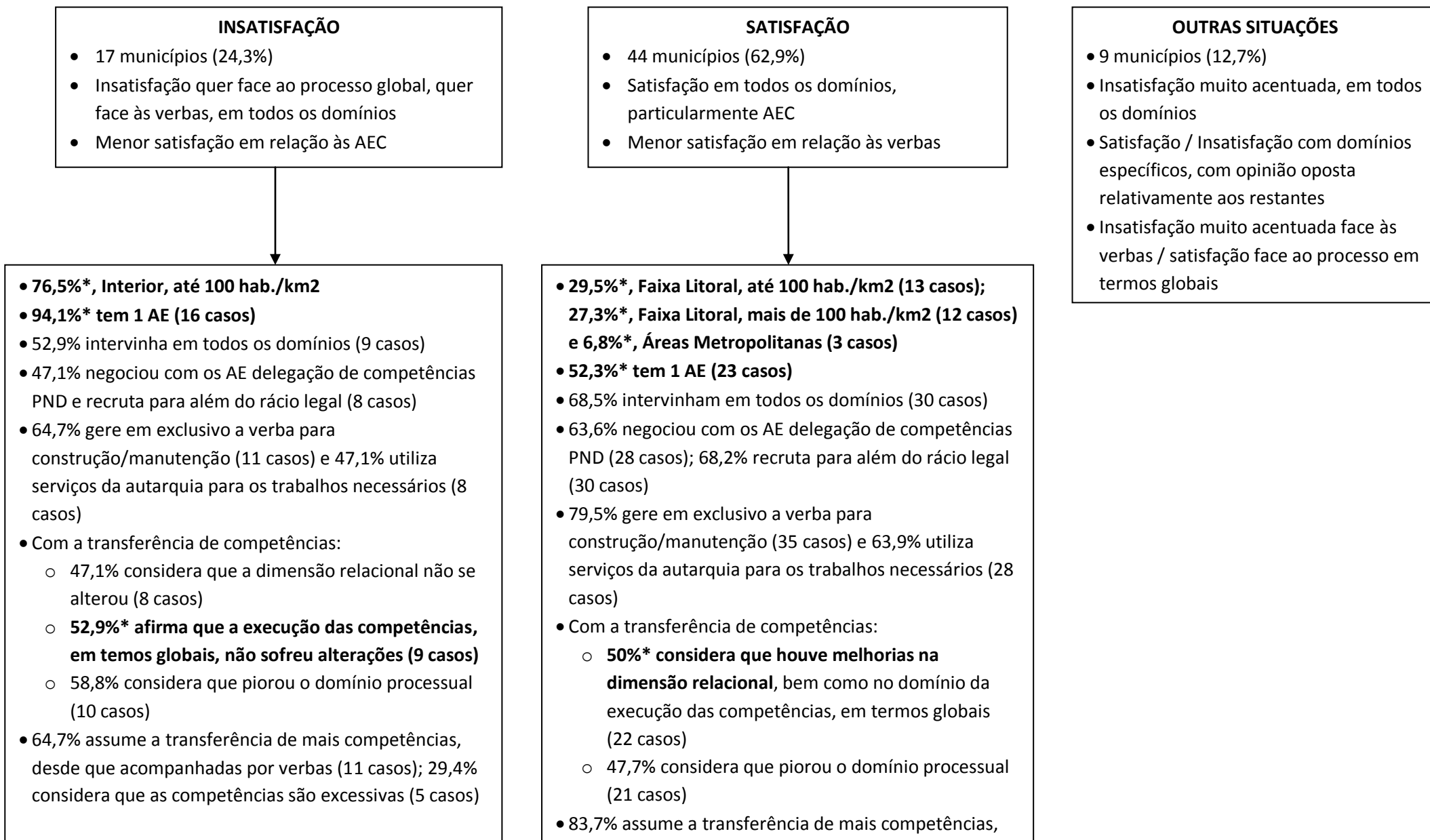
¹³ Ver, no anexo D, os resultados completos da análise bivariada e medidas de associação entre os *clusters* e todas as variáveis apresentadas neste ponto.

Cerca de metade dos municípios que se integram no *cluster de satisfação*, tem um agrupamento de escolas. Quase 70% das autarquias já intervinha anteriormente em todos os domínios de competências atuais, contudo, em dois casos não havia qualquer intervenção prévia ao contrato de execução. Metade destas autarquias afirma ter havido melhorias em termos globais e na dimensão relacional e mais de 80% assume o aumento das competências, desde que estas sejam acompanhadas pelas respetivas verbas. No domínio das formas de gestão, 63,6% destas autarquias negociou a partilha de competências no que respeita ao Pessoal Não Docente, sendo que cerca de 20% afirma ter mesmo delegado todas as competências possíveis nos agrupamentos de escolas, para além disto, quase 70% destas autarquias contrata funcionários para além do rácio legalmente definido. Quanto à gestão da verba para construção e manutenção dos estabelecimentos, a grande maioria das autarquias (83,3%), assume esta competência de forma exclusiva, embora se verifique, em quatro casos, a transferência integral da verba para ser gerida pelos agrupamentos de escolas de forma independente.

No que respeita ao *cluster de insatisfação*, a grande maioria dos municípios pertence a regiões do interior, com menos de 100 hab/km² e quase a totalidade tem apenas um agrupamento de escolas, verificando-se assim uma relação significativa com a posição geográfica e dimensão da rede escolar. Percebe-se assim, que estes são dois fatores importantes no nível de satisfação global das autarquias com o processo de transferência de competências. No caso destas autarquias, pouco mais de 50% intervinha, previamente ao contrato, nos atuais cinco domínios de competência municipal. Por outro lado, a percentagem de autarquias que negociou com os agrupamentos de escolas a repartição de competências relativas ao Pessoal Não Docente é menor do que a registada no *cluster de satisfação*, sendo que 29,4% das câmaras municipais, procurou que todas as competências fossem mesmo centralizadas na autarquia. Da mesma forma, menos de metade das autarquias contrata pessoal não docente para além do rácio legal. Para a maior parte destes municípios não houve mudanças em termos globais (na execução das competências), nem na dimensão relacional, para quase 60% o domínio processual piorou após a assinatura do Contrato de Execução e de acordo com quase 30%, as competências transferidas são excessivas.

No *cluster "outras situações"* integram-se nove municípios, que apresentam posicionamentos opostos consoante os domínios de atuação ou que têm diferenças marcadas de satisfação face à avaliação global e financeira do processo de transferência de competências. Nestes casos estar-se-á perante situações e dinâmicas locais muito específicas na execução desta descentralização de competências.

Figura 4. Perfis de *avaliação global* do processo (Autarquias)



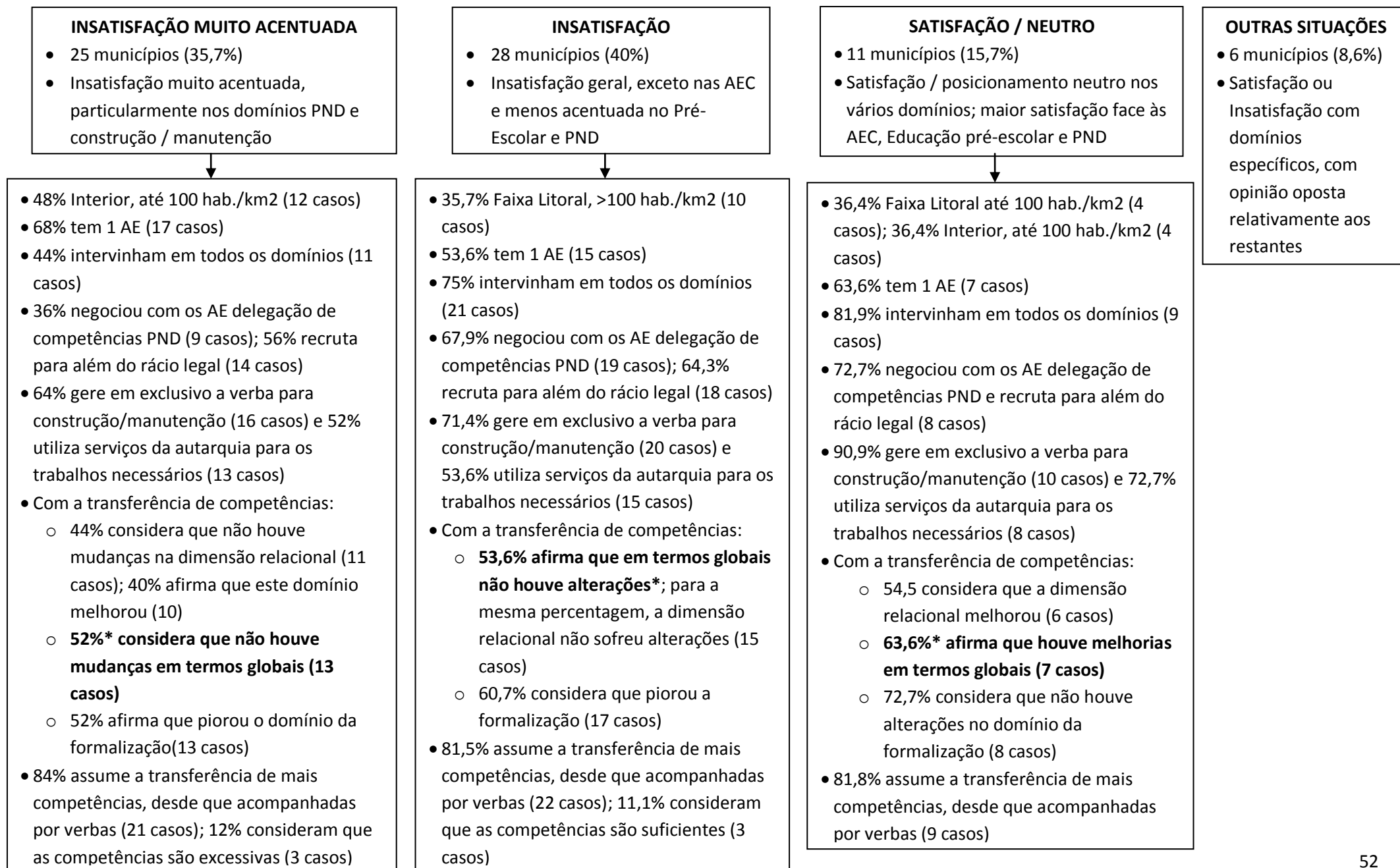
*relação estatisticamente significativa, p<0,010

Na análise de *clusters* relativa à *dimensão financeira* é desde logo de destacar o aumento das autarquias que se situam em grupos marcados pela insatisfação, sendo que apenas 15,7% (11 municípios) estão numa posição neutra ou de satisfação. É também importante referir que, tal como acontece com o *cluster* de avaliação global, são os municípios do interior com menos de 100 hab./km² que surgem mais associados ao *cluster de insatisfação muito acentuada*. Verifica-se, de igual forma, que, do total de cinco autarquias das áreas metropolitanas consideradas nesta análise de *clusters*, três integram-se no grupo caracterizado pela satisfação ou posicionamento neutro. Por outro lado, à medida que aumenta a satisfação, aumenta também a percentagem de autarquias que recrutam pessoal não docente para além do rácio legal e que negociou com os agrupamentos de escolas a delegação de competências. Também o historial de intervenção da autarquia no domínio educativo parece ter aqui algum impacto na avaliação financeira do processo: no *cluster de satisfação / posicionamento neutro* é mais elevada a percentagem de autarquias que já intervinham em todos os domínios (81,9%, face a 44% no *cluster de insatisfação muito acentuada*). Poderá aqui colocar-se a hipótese de que as autarquias com maior historial de intervenção tenham também uma maior experiência de gestão financeira nestes domínios, facilitando o processo de transferência de competências.

Quanto à gestão das verbas para construção e manutenção, a percentagem de autarquias que gere em exclusivo essa verba é maior no *cluster de satisfação / neutro* do que nos restantes. O mesmo se verifica quanto à utilização dos serviços da própria autarquia para as intervenções necessárias (52% no *cluster de insatisfação muito acentuada*, 72,7% no *cluster de satisfação / posicionamento neutro*). No que respeita às alterações decorridas com o processo de transferência de competências, a dimensão relacional é avaliada de forma mais positiva: a grande maioria das autarquias, nos três *clusters*, considera que este domínio não sofreu alterações ou melhorou. Uma situação semelhante verifica-se no que respeita à perceção das alterações em termos globais (execução das competências), sendo que, contudo, é na dimensão processual que mais autarquias consideram ter havido uma deterioração: 52% no *cluster de insatisfação muito acentuada* e 60,7% no *cluster de insatisfação*.

Embora a insatisfação com a dimensão financeira seja de facto mais notória do que na avaliação global do processo, mais de 80% das autarquias em todos os *clusters* afirmam estar dispostas a assumir mais competências, desde que acompanhadas pelas respetivas verbas. Contudo, entre as autarquias bastante insatisfeitas e insatisfeitas, mais de 10% consideram que as competências transferidas são excessivas, pressupondo-se, portanto, que podem ponderar a hipótese de denúncia dos Contratos de Execução.

Figura 5. Perfis de *avaliação financeira* do processo (Autarquias)



*relação estatisticamente significativa, p<0,010

7.2. Agrupamentos de escolas: avaliação global do processo

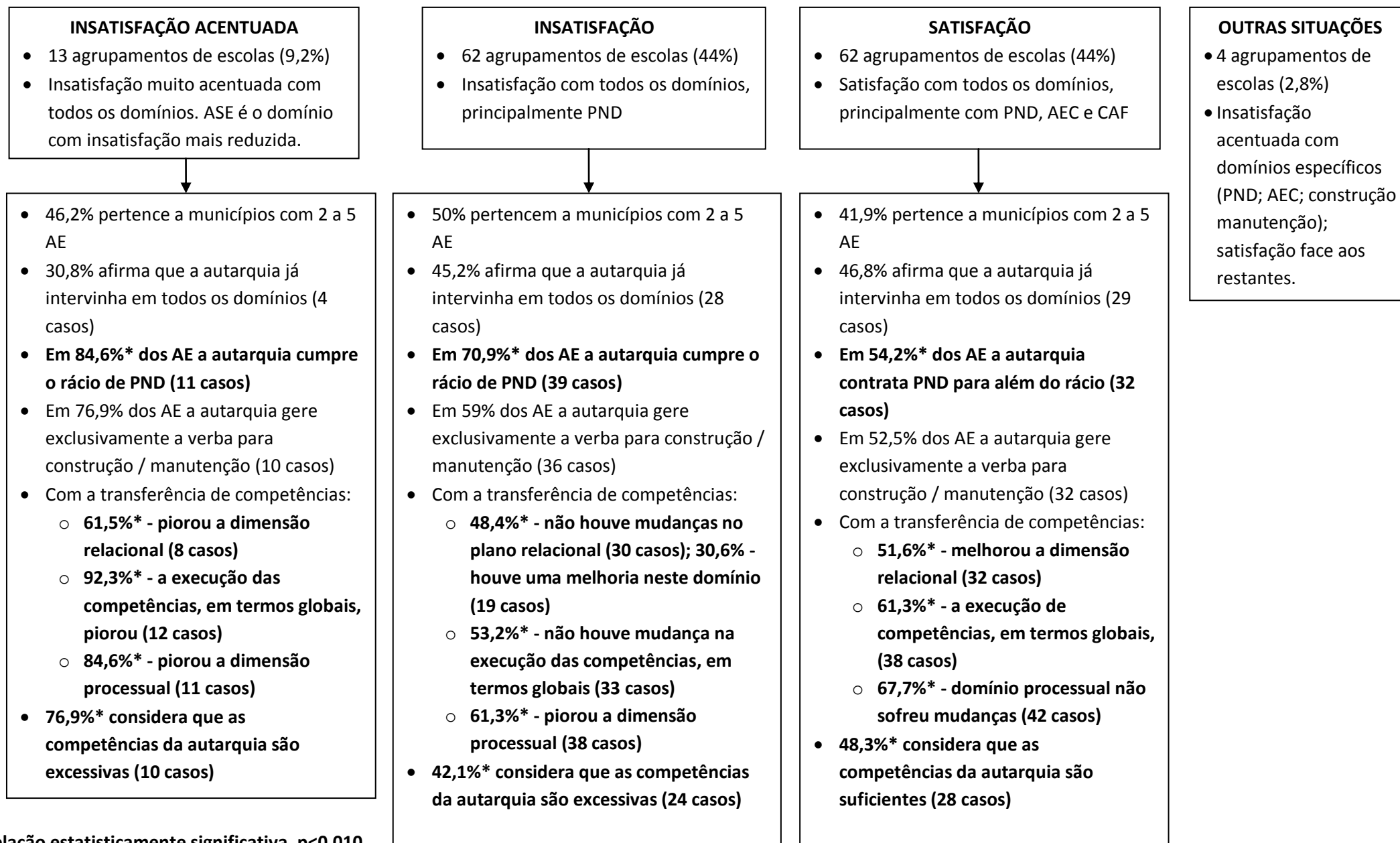
No caso dos agrupamentos de escolas, a maioria situa-se nos *clusters de insatisfação* (44%) ou *insatisfação muito acentuada* (9,2%), sendo que no primeiro o domínio que reúne maior insatisfação é o do pessoal não docente. Quanto ao *cluster de satisfação* (44% do número total de agrupamentos de escolas), os domínios mais positivamente avaliados são, precisamente o Pessoal Não Docente, a CAF e as AEC.

Tal como se verificou no caso das autarquias, o historial de intervenção parece também aqui estar associado com a satisfação: é no *cluster de satisfação* que a percentagem de autarquias que já intervinham em todos os domínios é mais elevada. A forma de gestão do pessoal não docente é uma das variáveis mais significativas neste conjunto de *clusters*: no grupo da *insatisfação muito acentuada* mais de 80% dos agrupamentos de escolas afirma que a autarquia limita a contratação de funcionários ao rácio estabelecido legalmente, valor que desce para os 70,9% no *cluster de insatisfação* e para menos de 50% no *cluster de satisfação*. Relação semelhante ocorre no que respeita à gestão da verba para construção e manutenção: nos *clusters de insatisfação* é mais elevada a percentagem de escolas que afirmam que a autarquia gere em exclusivo esta verba, o que significa que os agrupamentos não terão qualquer participação nas decisões nesse âmbito.

No que respeita à perceção das mudanças e às perspetivas sobre o processo de transferência, é de destacar que no *cluster de insatisfação acentuada* a grande maioria dos agrupamentos considera terem piorado todas as dimensões após a assinatura do Contrato de Execução, particularmente a dimensão de execução das competências, em termos globais (61,5% afirma ter piorado a dimensão relacional; para 92,3% piorou a execução de competências e para 84,6% piorou o domínio processual). Da mesma forma, mais de 70% destes agrupamentos de escolas consideram excessivas as competências transferidas para as autarquias. No caso do *cluster de insatisfação* as perspetivas não são tão negativas: cerca de 30% afirma que melhorou a dimensão relacional com a autarquia, embora mais de 60% considerem, contudo, que piorou a dimensão processual. Também neste caso uma percentagem ainda significativa dos agrupamentos de escolas considera que as competências das autarquias são excessivas (42,1%). No caso do *cluster da satisfação*, cerca de metade afirma reconhecer melhorias na dimensão relacional, enquanto na execução de competências em termos globais e no domínio processual, mais de 60% dizem não ter havido mudanças, o que pode significar que estas dimensões já decorriam de forma positiva. Ainda assim, quase

metade destes agrupamentos (pertencentes ao *cluster de satisfação*) considera que as competências transferidas para as autarquias são suficientes.

Figura 6. Perfis de *avaliação global* do processo (Agrupamentos de Escolas)



*relação estatisticamente significativa, $p < 0,010$

CAPÍTULO IV

Estudos de caso: a implementação dos Contratos de Execução em seis concelhos do país

Ao longo deste capítulo serão expostos os resultados da fase intensiva da pesquisa, operacionalizada através da realização de seis estudos de caso em municípios selecionados. Conforme exposto no capítulo metodológico, o trabalho de pesquisa foi orientado para o aprofundamento do conhecimento de diferentes cenários de transferência de competências para os municípios, tendo sido possível encontrar diferentes *outputs* do processo, diferentes cenários locais de municipalização em educação. A diversidade observada a partir da análise extensiva encontrou correspondência nos resultados da fase intensiva da pesquisa: de facto, observou-se uma pluralidade de lógicas de desenvolvimento do processo, tanto ao nível objetivo, com diferentes modelos de gestão de competências, como ao nível subjetivo, com apreciações diversas do processo.

A realização dos estudos de caso permitiu chegar a uma perspetiva processual da transferência de competências para os municípios, em que se sublinha a importância das dinâmicas locais de envolvimento das autarquias no domínio da educação na construção de um enquadramento concreto para o acolhimento do processo. De facto, o historial de atuação municipal no domínio da educação define um conjunto de condições subjetivas para o acolhimento da transferência de competências para a autarquia, observando-se, a este nível, a coexistência de diferentes perfis de municipalização, nos quais o diálogo entre autarquias e escolas surge como um fator importante para explicar as lógicas de aplicação do modelo. Neste sentido, pode dizer-se que se observam dinâmicas explícitas de encastramento das políticas locais de educação, pelo que se justifica alargar a avaliação do processo de transferência de competências ao período antecedente à sua implementação.

Salientam-se outros fatores que contribuem para a diversificação dos cenários locais de implementação das medidas em causa: as características dos municípios em termos territoriais, populacionais e socioeconómicos, bem como a tipologia da rede educativa local, são aspetos a tomar em conta na interpretação das diferentes condições em que foi decorrendo a transferência de competências. Importa, pois, sublinhar a especificidade de cada contexto local na adoção de um modelo descentralizado de competências, visto este contribuir diretamente para a construção de diferentes modelos de gestão em educação, com diferentes

metas e diferentes dificuldades e com diferentes concretizações do ponto de vista da formalização dos processos.

1. Caracterização dos concelhos

De seguida apresentam-se sumariamente os municípios contemplados na análise intensiva, fazendo-se notar o respeito para com os critérios de seleção referidos no capítulo metodológico e que se recordam:

- Nível global de satisfação das autarquias e dos agrupamentos de escolas;
- Partido político em funções;
- Número de agrupamentos de escolas do concelho;
- Posicionamento geográfico/densidade populacional;

Como é observável no quadro 37, a amostra selecionada diversifica aos diferentes níveis previstos:

- Os níveis de satisfação global registados no questionário: *satisfação* da autarquia e das escolas (caso B); *insatisfação* da autarquia e escolas (caso A); *satisfação* da autarquia e *insatisfação* das escolas (caso F); *insatisfação* da autarquia e *satisfação* das escolas (caso D); *satisfação* da autarquia e posição neutra (perto do valor 3) das escolas (caso C); posição neutra da autarquia e *satisfação* das escolas (caso E).
- Considera diferentes formações partidárias no executivo camarário e diferentes dimensões da rede escolar.
- Contempla todas as regiões do continente, com exceção do Centro,¹⁴ tendo igualmente sido assegurada a representação tanto da faixa litoral, incluindo a área metropolitana, como do interior do território.

¹⁴ A não contemplação da região Centro justifica-se não pelo escasso número de Contratos de Execução celebrados nesta área mas antes pelo reduzido número de pares de respostas autarquia/agrupamento que recebemos aos inquéritos *online*: existem apenas cinco concelhos com registo de resposta aos dois inquéritos, tendo um deles revogado o Contrato de Execução em 2010. O município que revogou o contrato estava aliás, na seleção inicial de municípios, uma vez que correspondia a um determinado perfil enquadrado nos nossos critérios. Perante a impossibilidade (ou desadequação) de fazer incidir a pesquisa sobre um concelho em que as competências já não estão na autarquia, procurou-se efetivamente proceder a uma nova seleção dentro da região centro, tendo sido contudo impossível selecionar outro concelho que reunisse características comuns à primeira escolha (para além da região).

Quadro 37. Caracterização global dos concelhos

	Nível de satisfação global ¹⁵		Partido político	Dimensão rede		Posic. geográfico	
	Autarquia	AE (N respostas)		Nº de AE	Nº de Estabelec.	NUT II	NUT III
A	2	1(1)	PCP/PEV	1	6	LVT	Lezíria do Tejo
B	4	4 (3)	PS	12	43	LVT	Grande Lisboa
C	4	2.8 (5)	PS	6	20	Algarve	Algarve
D	2	3.8 (4)	PS	4	46	Norte	Tâmega
E	3	3.5 (2)	PS	4	32	LVT	Oeste
F	4	2(1)	PPD/PSD	1	7	Alentejo	Alto Alentejo

Município A

O concelho situa-se na área litoral da região de Lisboa e Vale do Tejo, na sub-região da Lezíria do Tejo. Ocupa um território de cerca de 95 km², integrando apenas uma freguesia e seis lugares. Em 2011, residiam no município A 7702 pessoas, concentradas sobretudo na sede do concelho. A distribuição da população pelo concelho divide-se entre duas fações: as que residem na sede do concelho (concentração) e as que habitam noutros lugares (dispersão) – o concelho registava em 2011 uma densidade populacional inferior a 100 hab/km².

O concelho situa-se no *cluster de insatisfação*, quanto à apreciação global do processo quer da parte da autarquia quer da parte das escolas, integrando também o grupo da insatisfação relativamente à apreciação financeira realizada pela autarquia.

Município B¹⁶

Inserido na região da Grande Lisboa, na designada primeira coroa de expansão da capital, este concelho regista uma forte concentração populacional e urbana, com densidade populacional bastante superior a 100 hab/km² – em 2011, residiam no concelho 175 135 pessoas. Beneficia de acessibilidades privilegiadas, proximidade da capital e infraestruturas ferroviárias, rodoviárias e transportes públicos (incluindo cobertura de rede de metro), estando, portanto, fortemente inserido na Área Metropolitana de Lisboa.

Município C

Situado na faixa litoral da região algarvia, o município C ocupa uma área de aproximadamente 130 km². Em 2011, a população do concelho chegava aos 45 396 indivíduos, registando-se uma densidade populacional acima da marca dos 100 hab/km². O concelho é composto por cinco freguesias, com mais de 30% dos residentes situados na sede do município.

¹⁵ A escala de resposta varia entre 1 e 5, correspondendo a um contínuo entre a *Muita insatisfação* e a *Muita satisfação*, respetivamente. No caso dos Agrupamentos de escola foi calculada uma média da apreciação dos agrupamentos que responderam ao inquérito.

¹⁶ Uma vez que algumas das questões utilizadas na análise de *clusters* não foram respondidas, o concelho ficou excluído deste procedimento.

O concelho enquadra-se no *cluster da satisfação* no que toca à apreciação global da autarquia, mas no *cluster da insatisfação*, quando se tem em conta a apreciação das escolas. Note-se, contudo, que o concelho integra o *cluster da insatisfação* no que respeita à apreciação financeira do processo.

Município D

Este concelho situa-se a interior, na sub-região de Vale do Sousa, na região Norte, a 35 km do Porto. Em 2011, habitavam neste município 47 387 pessoas, distribuindo-se de modo disperso pelo pequeno território de 95 km², pelas 25 freguesias que compõem o município, registando-se uma densidade populacional acima dos 100 hab/km².

Porque faz apreciações diversas acerca dos diferentes domínios do Contrato de Execução, a autarquia integra o *cluster outras situações*, sendo que no caso da apreciação financeira do processo se situa no *cluster da insatisfação muito acentuada*. As escolas recaíram no *cluster da insatisfação*.

Município E

Pertence à região de Lisboa e Vale do Tejo, situando-se na faixa litoral da sub-região Oeste. As assimetrias entre as áreas urbanas, concentradas essencialmente na periferia da sede do concelho, e as áreas rurais são reforçadas pela distribuição desigual do crescimento populacional e do dinamismo económico. O carácter desigual do desenvolvimento concelhio prende-se, pelo menos em parte, com a existência de melhores condições globais de acessibilidade nas áreas urbanas, tanto ao nível interno como ao nível da comunicação com a Área Metropolitana de Lisboa. Em 2011, residiam no concelho 43 267 pessoas, registando-se uma densidade populacional abaixo dos 100 hab/km².

A análise de *clusters* revela que a *autarquia está insatisfeita* com o processo, sobretudo no que toca à dimensão financeira. As escolas, contudo, integram o *cluster da satisfação*.

Município F

Este é um município do interior da região alentejana, situado na sub-região do Alto Alentejo. O concelho fica a cerca de 25 km da capital do distrito de Portalegre. Em 2011, registava 3 119 habitantes, o que representa um decréscimo populacional na ordem dos 8% face a 2001. O concelho estende-se por um território de aproximadamente 346 km², com uma densidade populacional bastante inferior a 100 hab/km².

O concelho encontra-se no *cluster da satisfação*, tanto no que toca à apreciação global da autarquia e da *insatisfação* no referente às escolas. No referente à apreciação financeira do processo, a autarquia também se encontra no *cluster da insatisfação*.

2. Percursos de transição na intervenção municipal em educação

A transferência de competências produziu efeitos diversos, dependendo do envolvimento prévio dos municípios no domínio da educação. A exposição das diferentes trajetórias de municipalização em educação serve pois para contextualizar subjetivamente os diferentes impactos da descentralização, considerando-se relevante avaliar qual o envolvimento anterior das autarquias no funcionamento das escolas para situar a assinatura dos Contratos de Execução num percurso que antecede a publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008, como demonstram os dados recolhidos através do inquérito *online*.¹⁷ Como se observará a partir da apresentação de casos concretos, alguns municípios tinham já afirmado um papel relevante no domínio da educação, tendo a adoção do modelo em causa perfilado um simples aprofundamento do percurso já encetado. Noutros casos, o lugar da autarquia na esfera da educação vinha sendo lateral, pelo que a assinatura do Contrato de Execução constituiu uma viragem mais profunda no funcionamento da política local de educação.

Para além de avaliar o apoio objetivo que as autarquias davam anteriormente às escolas, importa explorar as dinâmicas relacionais que foram sendo construídas entre as partes: que diálogo, que relações interpessoais e que reconhecimento mútuo existiam entre as autarquias e as escolas. É que, atendendo aos depoimentos dos atores envolvidos no processo, entende-se que a dimensão relacional constitui uma importante componente da descentralização, frequentemente entendida como uma política cujas potencialidades residem no fator de proximidade que introduz na gestão das competências. No fundo, trata-se de avaliar as representações que os diferentes atores locais foram construindo sobre o papel da autarquia na educação – é sobre estes quadros que a transferência de competências se desenvolve, constituindo-se a partir deles diferentes dinâmicas de continuidade (**B, D, E e F**), adaptação (**A**) ou mudança (**C**).

2.1. Percursos e perspetivas de continuidade

No **concelho B**, a autarquia tem assumido uma postura de intervenção declarada no domínio da educação, com um percurso de atuação que antecede claramente a transferência formal de competências, em Setembro de 2008. A intervenção da Câmara Municipal no domínio da manutenção dos estabelecimentos de ensino, com recurso aos serviços municipalizados, era já um procedimento mais ou menos regular. A transferência de

¹⁷ A este propósito, ver os dados constantes dos quadros 16 e 17, referentes ao número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao Contrato de Execução.

competências é assim entendida como uma formalização e aprofundamento do trabalho já desenvolvido pela autarquia no relacionamento com as escolas.

Do mesmo modo, o **município E** vinha já demonstrando empenho na atuação ao nível da educação, tendo assumido uma posição de cooperação com as escolas, desde logo através da formulação de respostas supletivas em termos de contratação de pessoal não docente. A autarquia era também parceira ao nível da conservação dos estabelecimentos de ensino, mobilizando os serviços municipalizados com vista à manutenção regular das escolas do concelho. Tendo em conta que o município estava já envolvido com as escolas, o executivo entendeu que seria vantajoso formalizar a transferência de competências, visto este processo implicar transferências financeiras da parte do Ministério da Educação com vista à comparticipação das despesas com educação. Estas expectativas não foram completamente correspondidas, tanto porque a autarquia continua a fazer contratação de pessoal não docente com recurso ao orçamento municipal, como porque a verba para manutenção e apetrechamento das escolas se revela insuficiente para dar resposta às necessidades dos estabelecimentos do concelho.

"[...] era já a Câmara que suportava tudo o que era pequenas reparações nas escolas, e não éramos ressarcidos disso – os agrupamentos, quando era um vidro, uma sala, era sempre a Câmara que fazia e, portanto, nós entendemos que íamos assumir competências que já tínhamos, que na prática já tínhamos."

(Presidente do município E)

Também o **município D** tem um historial longo de intervenção em educação, tendo já realizado diversas ações de desenvolvimento da rede educativa local que foram contribuindo para a sua afirmação enquanto agente relevante no funcionamento das escolas. O processo de transferência de competências surgiu, assim, como um prolongamento do trabalho já desenvolvido pela Câmara Municipal no domínio da educação. O Vereador explica que a decisão partiu não apenas da autarquia como foi impulsionada pela tutela, que encontrou neste município as condições desejáveis à implementação do modelo de descentralização de competências. Neste sentido, as escolas não foram envolvidas na deliberação sobre a assinatura do Contrato de Execução, uma vez que o executivo entendeu que a transferência de competências seria um processo natural de aprofundamento do envolvimento da autarquia nos assuntos da educação, sem necessidade de auscultação dos órgãos de gestão dos agrupamentos.

“Não houve [envolvimento das escolas] porque as coisas já estavam tão abertas para nós... Eu diria que foi quase um processo natural.”

(Vereador da Educação do município D)

Para o Presidente do município, a transferência de competências constituiria um passo no sentido da ampliação da esfera de atuação pré-existente da autarquia em matéria de educação, uma complexificação da sua intervenção a este nível.

“Nós tínhamos uma abordagem e iríamos criar uma nova abordagem, mais lata [...]”

(Presidente do município D)

Do lado das escolas, reconhece-se o investimento continuado da autarquia na educação e salienta-se o carácter informal dos laços que mantêm estável uma relação de diálogo e cooperação entre os agrupamentos de escolas e a autarquia. Os representantes da comunidade escolar expressam satisfação com o processo global de transferência de competências para a autarquia, encontrando nele um meio para aprofundar os relacionamentos com a autarquia.

“Nós temos uma relação bastante saudável com a autarquia. [...] Temos uma relação construtiva e de parceria desde há vários anos atrás.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas D2)

As redes sociais informais têm constituído uma base sólida à concretização de uma relação de cooperação aberta entre a autarquia e as escolas, que encontram na descentralização uma via vantajosa para a gestão das competências de educação, uma vez que introduz um importante fator de proximidade no solucionamento dos diferentes assuntos. Apesar da relativa solidez das relações interpessoais entre os representantes da autarquia e das escolas, a Câmara Municipal entendeu que a execução das novas competências seria mais exigente do ponto de vista da articulação administrativa entre as duas partes, pelo que, na impossibilidade de aumentar os quadros de pessoal da autarquia, formalizou o contacto com um funcionário dos serviços administrativos de cada agrupamento de escolas do concelho.

“Nós fomos às secretarias das várias escolas e recrutámos uma pessoa de cada para nos poder fazer aqui a ligação, porque doutra forma não era possível. Nós tínhamos o nosso quadro de pessoal já preenchido e não havia outra solução, e penso que esta tem corrido bem.”

(Vereador da Educação do município D)

No **município F**, o percurso de atuação da autarquia no domínio da educação não tem características tão vincadas como as que se identificaram noutros casos. Antes da assinatura do Contrato de Execução, a Câmara Municipal já mantinha uma relação de parceria com as escolas do concelho, colaborando essencialmente através da cedência de transporte para visitas de estudo, concedendo acesso a espaços municipais para realização de atividades e com apoios financeiros, nomeadamente para realização de obras nos edifícios.

“Já havia [...] uma grande colaboração mesmo antes de ser assinado esse protocolo [...], por isso é que eu não acho que tenha havido assim uma mudança tão significativa, porque essa cooperação já acontecia.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas F1)

A comunicação entre a autarquia e os diferentes atores da comunidade escolar foi sendo facilitada pela pequena dimensão do concelho, potenciadora de uma maior informalidade nos contactos interpessoais.

“Nos meios pequenos há uma grande proximidade. [...] Nós todos temos o número de telefone uns dos outros [...], é mais o contacto pessoal e com alguma facilidade.”

(Presidente do município F)

Os representantes da autarquia consideram não apenas que o envolvimento da autarquia com as escolas não se modificou com a transferência de competências como entendem que o processo veio introduzir novas bases para a emergência de tensões entre as duas instituições, nomeadamente ao nível da gestão do pessoal não docente.

2.2. Adversidade e adaptação numa trajetória de tensão

Em contrapartida, a relação do **município A** com o agrupamento de escolas desenvolveu-se a partir de um modelo de cooperação formal, limitado à execução das competências então tuteladas pela autarquia e a pequenos apoios à realização de eventos recreativos de âmbito educativo. Por se tratar de um concelho de pequena dimensão e com forte proeminência das sociabilidades locais, as relações interpessoais entre os representantes da autarquia e do agrupamento de escolas constituíam um constrangimento à construção de uma relação de cooperação institucional aberta à negociação entre as duas partes. Do lado das escolas, reconhece-se, apesar de tudo, uma certa continuidade na resposta favorável da parte da autarquia às solicitações pontuais das escolas.

Porque a transferência de competências foi acolhida num contexto de fracos níveis relacionais e pouco favorável à negociação, o processo acabou por se traduzir num aumento

da conflitualidade entre as escolas e a autarquia, que, no entender das escolas, fez uma interpretação abusiva dos termos do contrato, procurando aumentar a sua margem de intervenção na área da educação, sem acordo prévio com os representantes do agrupamento. Esta questão foi particularmente problemática no domínio do pessoal não docente, bem como no das atividades de enriquecimento curricular. Com a mudança do executivo, aquando das eleições autárquicas de 2009, avançou-se no sentido de um maior diálogo entre a autarquia e o agrupamento de escolas, com novas possibilidades de negociação de competências e com novas margens criativas para o solucionamento de problemas e para o desenvolvimento local da educação. A mudança na posição da autarquia foi marcante para os diferentes atores do agrupamento, com uma forte valorização da maior proximidade nos contactos, da recetividade dos autarcas às solicitações e sugestões das escolas e da crescente transparência dos procedimentos. Um dos aspetos que foi referido foi a atitude distinta do novo Presidente da Câmara Municipal, que faz questão de participar nas reuniões do Conselho Geral do agrupamento, demonstrando-se empenhado no contacto com a realidade das escolas e no melhoramento da rede educativa.

Perante uma trajetória de conflitualidade, desfavorável à negociação, observa-se atualmente uma forte preocupação com a dimensão relacional da municipalização das políticas de educação.

“[...] tudo isto corre muito bem quando há diálogo entre as pessoas – aí há hipóteses de as coisas correrem bem. Desde que não se estabeleça um diálogo, eu acho que não há condições para que as coisas corram bem. Efetivamente, a CM e a escola têm que conversar bastante.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas A1)

2.3. Construindo as bases de cooperação

O **concelho C** apresenta uma trajetória de municipalização das competências de educação distinta dos restantes concelhos contemplados: não havia, antes da assinatura do Contrato de Execução, em Setembro de 2008, uma representação da autarquia enquanto agente relevante no campo da educação, com o seu envolvimento neste domínio pouco aprofundado. Nas palavras do Vice-Presidente e Vereador da Educação do município, o envolvimento da autarquia com as escolas “era um bocadinho reativo”, no sentido em que a cooperação se estabelecia através da resposta a pedidos de apoio da parte das escolas para realização de eventos. Contudo, a autarquia vinha construindo uma perspetiva mais ampla sobre o qual seria o seu papel futuro na gestão da educação local, reconhecendo-se, paralelamente, a tendência para o enfraquecimento dos aparelhos centrais de administração da educação.

“Isto foi tudo enquadrado numa visão de longo prazo de que, no futuro, as autarquias viriam a ter um papel cada vez mais importante na gestão das escolas dentro do concelho.”

(Vice-Presidente do município C)

Porque o universo escolar se encontrava fora do circuito de intervenção da Câmara Municipal, a celebração do Contrato de Execução veio necessariamente contribuir para o estreitamento da relação entre as partes, com espaço para construção de novos modelos de comunicação e relações de parceria.

“Acho que só se teve a ganhar: aproximou-se muito mais a relação das escolas com o município; mesmo a relação dos pais com o município acaba por ser outra...”

(Chefe da Divisão de Educação do município C)

Importa notar que as escolas deste concelho fazem um balanço globalmente negativo do processo, facto que se pode aliás prender com a rutura que este constituiu nos modos de funcionamento das escolas – um historial mais consolidado de intervenção municipal no domínio da educação associa-se, tendencialmente, a percepções mais positivas das escolas quanto ao processo, conforme observado na análise de clusters relativa à apreciação global do processo pelas escolas.¹⁸ Apesar de tudo, entende-se que este concelho constitui um bom exemplo do ponto de vista da capacidade de adaptação da autarquia aos preceitos do Contrato de Execução, uma vez que se passou de um modelo de atuação quase invisível no domínio da educação para um modelo de gestão de competências razoavelmente estandardizado, como aliás se observará na secção seguinte, quando referidas as formas de gestão das competências.

¹⁸ Conforme se observa na análise de clusters relativa à apreciação global do processo pelas autarquias (figura 2).

3. Modalidades de aplicação do modelo

Conforme notado no capítulo I, o desempenho de funções de natureza educativa pelas autarquias antecede e ultrapassa o âmbito estabelecido pela legislação que enquadra a transferência de competências pela via da assinatura dos Contratos de Execução.¹⁹ De facto, as atribuições transferidas para os municípios ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, constituiu, para as autarquias aderentes, um movimento de aprofundamento de procedimentos já relativamente consolidados. Foi nos domínios da gestão do pessoal não docente e da manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, antes pouco explorados pelo poder local, que se encontraram as dificuldades mais acentuadas de adaptação aos novos requisitos de intervenção na esfera da educação. As autarquias veem nestas áreas de atuação algumas dificuldades estratégicas, apontando mesmo dificuldades na interpretação da legislação que lhes respeita. Por encontrarem na legislação alguma margem criativa para a definição das suas orientações estratégicas, as autarquias assumem posições diversas quanto à sua atuação nestes domínios, coexistindo no cenário nacional de transferência de competências diferentes modelos de execução de competências, com diferentes perspetivas sobre as fronteiras do seu papel na educação e com diferentes constrangimentos e opções orçamentais, que, naturalmente, pesam sobre o relacionamento que mantêm com as escolas e os seus múltiplos atores.

Recorde-se que as formas de gestão das competências nos domínios do pessoal não docente e da manutenção e apetrechamento das escolas são fatores que influenciam significativamente as perceções das escolas quanto à globalidade do processo, pelo que constituem esferas de análise relevantes do ponto de vista da avaliação da transferência de competências, conforme notado na análise extensiva dos resultados.

Ao longo desta seção serão então apresentadas diferentes formas de gestão das competências transferidas para as autarquias, com destaque para os já referidos domínios do pessoal não docente e da manutenção e apetrechamento das escolas, bem como a gestão dos refeitórios. Dar-se-á também conta das diferentes dinâmicas relacionais estabelecidas entre os municípios e as escolas, esclarecendo-se o lugar da comunicação formal e informal nos diferentes contextos locais. Por fim, serão expostas diferentes atitudes das autarquias perante o agravamento das condições de vida das populações locais, em resultado do contexto atual de crise financeira – apesar de não se tratar de uma dimensão dos Contratos de Execução,

¹⁹ Cf. quadro 1, com esclarecimento quanto a distinção entre as competências gerais das autarquias no domínio educativo e as competências específicas das autarquias com contrato de execução, por nível de ensino.

entende-se ser relevante analisar as perspetivas dos municípios em relação ao seu papel social.

3.1. Gestão do Pessoal Não Docente

Identificaram-se opções alternativas de gestão de competências ao nível do pessoal não docente em três domínios: o primeiro respeita à posição da autarquia relativamente à contratação de pessoal não docente, estratégias que variam entre o cumprimento único do rácio estabelecido pelo Ministério da Educação e a contratação de funcionários de acordo com as necessidades dos estabelecimentos de ensino, independentemente de o rácio ser ultrapassado; a segunda ordem de questões prende-se com a opção por uma gestão centralizada do pessoal ou por uma gestão partilhada, com delegação de competências nos órgãos de gestão das escolas; por último, verificou-se ser relevante o tipo de procedimentos administrativos implicados na gestão direta dos assuntos dos funcionários, com autarquias orientadas para a informatização dos processos e outras que optam por manter um sistema de comunicação mais burocratizado.

3.1.1. Contratação de funcionários

No que toca à gestão do pessoal não docente, o aspeto mais frequentemente referido como problemático na gestão das competências transferidas prende-se com os critérios de definição da dotação máxima de referência dos funcionários, estabelecidos na Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro: há um entendimento partilhado das autarquias e dos agrupamentos de escolas de que os critérios definidos pela Administração Central não estão ajustados às necessidades reais das escolas. Uma vez que o Ministério da Educação apenas transfere para as autarquias verba correspondente ao número de funcionários definido através da fórmula de cálculo de dotação máxima de referência, os municípios sentem dificuldades no solucionamento de necessidades que vão para além do definido pela Portaria. Ao mesmo tempo, é claro que o enquadramento legal do processo não estabelece quaisquer compromissos da parte da autarquia no sentido da contratação adicional de funcionários, para além do rácio definido pelo Ministério da Educação. As autarquias dividem-se claramente em duas orientações face a este problema: enquanto o **município B** se limita a cumprir o rácio definido através dos critérios estabelecidos em Portaria, os restantes procuram encontrar respostas alternativas para as necessidades das escolas, contratando pessoal em número excedente ao definido pelo rácio e recorrendo, para tal, a verbas próprias do Orçamento Municipal.

O **município B** assume uma atitude clara em relação à contratação de funcionários, regendo-se pelos rúcios de pessoal não docente atribuídos a cada agrupamento de escolas. Assim, as insuficiências sentidas pelas escolas em termos de pessoal não docente não encontram solucionamento junto da autarquia, sendo antes compensadas através de estratégias internas de gestão do pessoal, com as direções dos agrupamentos encarregues de fazer a distribuição dos funcionários pelos diferentes estabelecimentos. A escassez de funcionários é assim entendida pelos atores dos agrupamentos de escolas como aspeto mais negativo da transferência de competências. Com a transferência de competências para a autarquia, alguns agrupamentos viram reduzido o número de funcionários dos seus quadros, na sequência de um reforço da monitorização do cumprimento dos rúcios definidos pelo Ministério da Educação. Deste modo, os funcionários que foram mantidos viram o seu trabalho aumentado, visto haver uma redução dos recursos humanos a cargo do trabalho não docente. A supervisão direta dos alunos, nomeadamente nos espaços de recreio e nos refeitórios, tornou-se uma tarefa mais difícil de assegurar, com necessidade de uma gestão interna mais racionalizada dos tempos de serviço dos funcionários.

“Muitas vezes temos de assegurar dois ou três postos de trabalho ao mesmo tempo. Isso até é positivo, mas ao mesmo tempo é cansativo.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas B3)

Para os pais e encarregados de educação, os funcionários “são sempre poucos”, e alguns até compreendem que haja impedimentos legais à contratação de pessoal pela autarquia. Os presidentes dos Conselhos Gerais não revelaram posições críticas, apesar de reconhecerem que há necessidades por preencher e que estas situações eram solucionadas de modo mais simples junto da Direção Regional de Educação, que dava resposta mais flexível às solicitações de contratação de pessoal.

Nos restantes municípios, as autarquias têm procurado dar resposta às necessidades das escolas em termos de pessoal não docente, fazendo colocação de funcionários nas escolas através do direcionamento de oportunidades de contratação (programas ocupacionais, contratos de emprego e inserção...) para o trabalho não docente ou, no caso do **município A**, através da contratação de empresas de limpeza para apoio ao serviço nas escolas. A resposta supletiva da autarquia é recebida com agrado pelos atores das escolas, que veem preenchidas de modo mais adequado as suas necessidades. Contudo, sente-se alguma instabilidade no quadro de pessoal não docente, justificada pelas especificidades dos contratos destes funcionários, que não preveem, geralmente, a possibilidade de renovação por período superior a seis meses. Para além disso, é referida a inadequação do perfil de alguns destes

funcionários, sem experiência de trabalho em contexto escolar. Por forma a ultrapassar estes desajustamentos, é sugerido pelos próprios funcionários de um dos agrupamentos que sejam delegadas nos órgãos de gestão escolar as competências relativas à seleção e recrutamento do pessoal não docente. Nalguns casos, e apesar de as condições em que os funcionários são contratados não favorecerem a estabilidade dos quadros, entende-se mesmo que a transferência destas competências trouxe vantagens para as escolas, na medida em que encontram agora resposta mais favorável às necessidades de contratação de funcionários.

“[...] a diferença que se nota é com os programas ocupacionais: eles vêm e vão, mas são mais alguns – podem não ser muitas mais pessoas, mas ajudam mais, como é óbvio. [...] Efetivamente são mais [funcionários] do que aqueles que existiam antes, porque eles recorrem aos programas ocupacionais, em que eles vêm e vão, vêm e vão, mas serão mais alguns do que os que estavam no momento em que eu cheguei [ao agrupamento], antes da transferência de competências.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C2)

“As falhas que há nem sequer são da competência da Câmara, têm a ver com os rácios que são definidos pelo Ministério da Educação [...] Se nós estivéssemos só com os [funcionários] definidos pelo Ministério da Educação, então aí estaríamos perdidos [...] – sabemos que alguns dos funcionários são colocados pela Câmara. Creio que se estivéssemos pelo Ministério da Educação seria a mesma coisa, porque estávamos pelos rácios e quando precisávamos pedíamos à Câmara. Portanto, aí não me parece que tenha mudado nada. Eles já ajudavam [...] e continuam a ajudar.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas C2)

Uma vez que a insuficiência de funcionários pode comprometer o bom funcionamento das escolas, bem como a segurança dos alunos dentro dos estabelecimentos, as autarquias tendem, aparentemente, a optar por flexibilizar as suas respostas em termos de contratação de pessoal, ainda que essa via implique um aumento das despesas municipais. Importa sublinhar que, tal como referido no capítulo de análise extensiva (III), a contratação de funcionários é um aspeto importante para a satisfação das escolas com a aplicação do modelo descentralizado: recorde-se que este é um aspeto fortemente associado às perceções das escolas quanto às valências da transferência de competências para os municípios.²⁰

²⁰ Fator estatisticamente significativo ($p < 0,010$) na análise de clusters relativa à apreciação global do processo da parte das escolas (figura 3).

3.1.2. Que papel para as autarquias na gestão do Pessoal Não Docente?

Com a assinatura dos Contratos de Execução, as autarquias assumiram, para efeitos legais, o papel de entidade patronal do pessoal não docente das escolas. Os contratos destes funcionários passaram a estabelecer um vínculo com a autarquia, em vez de ser com o Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, a autarquia assumiu um conjunto de competências relativas à gestão destes funcionários que tinha sido em parte atribuído aos órgãos de direção dos agrupamentos de escolas,²¹ através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. O Decreto-Lei n.º 144/2008, que regula a transferência de competências de educação para os municípios, prevê a possibilidade de “delegação [de competências] nos órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas” (n.º 4 do art. 5º). As autarquias tiveram então poder de decisão sobre a forma como seriam geridas estas competências: ou as concentravam, ou as partilhavam com os órgãos de gestão dos agrupamentos. Contudo, uma leitura cuidada dos depoimentos dos diferentes atores envolvidos no processo permite entender que não se trata apenas de verificar se houve ou não delegação de competências, nos termos definidos legalmente, mas antes de averiguar que papel procuram as autarquias assumir na gestão dos funcionários e de que forma apresentam esta posição junto das escolas. No fundo, trata-se de avaliar diferentes atitudes em relação a este domínio, distintos graus de penetração da autarquia na gestão quotidiana do pessoal não docente.

Duas questões parecem gerar alguma tensão na tomada de posição das autarquias relativamente à negociação de competências com as escolas. Por um lado, reconhece-se nos órgãos de gestão escolar a entidade mais competente, porque mais próxima, para fazer a gestão quotidiana do pessoal não docente – afinal, é no espaço escolar que estes funcionários exercem a sua atividade. Por outro lado, aponta-se uma certa inconsistência ao vínculo destes funcionários com o município, visto as competências da autarquia serem, apesar de tudo, limitadas. A exposição de diferentes perspetivas sobre esta matéria permite avaliar de modo mais concreto que tipo de interpretações têm sido feitas acerca do papel das autarquias no domínio do pessoal não docente, com diferentes tentativas de atuação perante os funcionários e, em última análise, perante as escolas. As perspetivas das autarquias são necessariamente confrontadas com as posições dos representantes do pessoal não docente, que encontram menor ou maior conforto nos enquadramentos formulados pela autarquia.

²¹ Este decreto delegou nos agrupamentos de escolas competências relativas à avaliação de desempenho, ao poder hierárquico e à definição de requisitos para recrutamento do pessoal não docente.

O **município C** optou, assumidamente, por delegar o maior número possível de competências nos órgãos de gestão escolar, contribuindo para a manutenção de uma certa estabilidade entre o pessoal não docente das escolas. O Presidente do Conselho Geral de um dos agrupamentos de escolas do concelho explica que “na realidade, mudou quem faz os contratos [...], mas continua a ser a direção a tomar as decisões efetivas no terreno sobre quem é que vai para onde e quem é que faz o quê dentro do agrupamento”, entendendo que, na prática, “mudou muito pouco” para o pessoal.

Nas escolas do **concelho F**, houve poucas modificações com a transferência de competências para a autarquia. O executivo delegou competências nos órgãos de gestão da escola, abstendo-se de intervenções diretas na gestão quotidiana dos funcionários e assumindo uma atitude de segundo plano neste domínio. Há na autarquia a perceção de que o processo de transferência de competências ficou incompleto, apontando-se a falta de aprofundamento do papel da autarquia na gestão do pessoal não docente: tendo o pessoal não docente sido transferido para a autarquia, esta deveria ter maior poder sobre a organização do seu trabalho, o que efetivamente não acontece, já que a gestão dos funcionários acaba por ser da competência dos agrupamentos de escolas – “[...] a autarquia limita-se a pagar e a escola gere”. O Presidente do **município D** partilha, de certo modo, desta perspetiva, explicando que há falta de esclarecimento quanto à natureza do vínculo existente entre o pessoal não docente e a autarquia: parece-lhe que estes funcionários não são, na prática, funcionários da autarquia, sendo que esta assume um papel atípico de entidade gestora das suas carreiras.

Outros municípios, pelo contrário, optaram por vias distintas neste domínio, chamando a si todas as competências relacionadas com o pessoal não docente, como foi o caso do **município A**. Neste caso, a partilha de competências entre autarquia e escolas na gestão de pessoal não docente chegou mesmo a gerar problemas sérios no entendimento entre as duas partes. O executivo em funções à data de assinatura do Contrato de Execução, vendo transferidas para tutela municipal as competências relativas à gestão do pessoal não docente, assumiu-se não apenas como entidade patronal destes funcionários, gerindo os seus vencimentos e as suas carreiras, mas também como entidade de gestão, chamando a si o poder de decisão em matéria de distribuição de serviço nas escolas. Neste sentido, a autarquia colocou um funcionário municipal na escola, encarregando-o de organizar diariamente o trabalho do pessoal não docente, bem como a afetação de cada funcionário aos diferentes postos de trabalho. Antes da transferência de competências, quando os funcionários eram tutelados pelo Ministério da Educação, cabia aos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino fazer a

distribuição de serviço do pessoal não docente, pelo que a tomada de posição da autarquia foi recebida com resistência pela direção do agrupamento, que se considera como a entidade mais competente para fazer uma gestão de proximidade do trabalho dos funcionários. A este desentendimento seguiram-se vários conflitos entre a escola e a autarquia, tendo estes eventos contribuído para a instalação de uma certa confusão entre os funcionários, que não conseguiam discernir sobre qual a entidade a quem devem, afinal, prestar contas: se à que gere os seus contratos, se à que gere o seu local de trabalho. A escola acabou por pedir um parecer à Direção Regional de Educação, que ratificou a posição dos órgãos de gestão do agrupamento, obrigando a um recuo da parte da autarquia.

3.1.3. Procedimentos administrativos na gestão do Pessoal Não Docente

O vínculo do pessoal não docente com as autarquias implica que, independentemente de haver ou não delegação de competências, os serviços de recursos humanos dos municípios passem a gerir os processos destes funcionários. Assim, passa a ser junto da autarquia que os funcionários devem procurar resposta para as suas necessidades e dúvidas em termos administrativos. Ao mesmo tempo, os funcionários dos serviços administrativos das escolas têm um papel importante na articulação com a autarquia, sendo frequentemente chamados a transmitir informação de uma a outra parte. Estes contactos entre o pessoal não docente e as autarquias podem fazer-se com um maior ou menor grau de burocratização, com recurso a meios de comunicação mais ou menos informatizados – estas questões são relevantes tanto de um ponto de vista global, porque contribuem, num ou noutro sentido, para a eficácia da execução das competências, como do ponto de vista dos funcionários, já que têm um efeito direto sobre o seu quotidiano. Assim, o modelo de comunicação entre o pessoal não docente e as autarquias é uma das dimensões a considerar num balanço global da transferência de competências.

No **município D**, por exemplo, os funcionários demonstram desagrado com as alterações que a mudança impôs ao funcionamento quotidiano do seu serviço nas escolas. Um dos aspetos que mais incomoda o pessoal não docente é a necessidade de efetuarem deslocações regulares até à autarquia, na sede do concelho – note-se que as escolas do concelho se distribuem dentro de um raio de aproximadamente 10 km. Os funcionários sugerem que poderia ser introduzida alguma modernização nos meios de contacto com a autarquia, substituindo a necessidade de entrega de documentação em formato de papel por uma alternativa digital. As dificuldades ao nível destes procedimentos, de ordem burocrática, são de certa forma compensadas por uma reconhecida proximidade nas relações entre as partes,

que permite uma maior humanização das relações laborais do pessoal não docente com a sua entidade patronal, antes abstrata e despersonalizada.

Inversamente, no **município C**, a troca de informação com a autarquia processa-se essencialmente por via eletrónica, sendo a maior parte da documentação partilhada através de correio eletrónico. A informatização da comunicação entre o pessoal não docente e a autarquia é valorizada pelos funcionários, na medida em que torna desnecessárias deslocações regulares às instalações da Câmara Municipal. Apesar de o contacto direto com a autarquia ser pouco frequente, afirmam que existem boas relações interpessoais entre o pessoal não docente e os funcionários da divisão de recursos humanos, “até porque toda a gente se conhece”.

Em todos os municípios contemplados, os funcionários demonstram preferência por um modelo de comunicação mais moderno, assente no recurso às tecnologias de informação e que dispense as deslocações à Câmara Municipal.

3.2. Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino

As características da rede educativa de cada concelho obrigam a diferentes esforços no domínio da manutenção dos estabelecimentos de ensino: o número de agrupamentos compreendidos pelo município, bem como o número de estabelecimentos e o seu estado de conservação, são fatores que, indiscutivelmente, contribuem para a definição do quadro de ação em que a autarquia se situa no domínio da manutenção e apetrechamento – essencialmente, estas diferenças refletem-se no esforço financeiro a que a autarquia se vê obrigada neste campo. Ao mesmo tempo, a situação orçamental do município, com maior ou menor endividamento, com maior ou menor capacidade de produzir receitas próprias, traduz-se em diferentes predisposições para investir na conservação ou melhoramento dos estabelecimentos de ensino. Neste sentido, pode dizer-se que as características estruturais dos municípios condicionam, à partida, o tipo de ação que as autarquias empreendem no domínio da manutenção e apetrechamento das escolas.

Situando-se em diferentes contextos de atuação, as autarquias adotam estratégias diversas do ponto de vista da gestão das competências relativas à conservação dos estabelecimentos de ensino. Algumas autarquias optaram, à partida, por excluir do Contrato de Execução os estabelecimentos em pior estado de conservação; outras aceitaram todas as escolas, sem exceção. A verba destinada a esta rubrica é gerida de forma mais ou menos rígida, conforme as opções das Câmaras Municipais.

3.2.1. Abrangência do Contrato de Execução

Quando assinaram os Contratos de Execução para transferência de competências de educação, os municípios puderam optar por excluir alguns dos estabelecimentos no respeitante à sua manutenção e apetrechamento. Nos casos em que os estabelecimentos se encontrem em condições de conservação agravadas, pode estabelecer-se que a sua transferência para o município seja precedida de uma intervenção de requalificação da responsabilidade da tutela – este foi o caso dos **concelhos B e E**. Nos dois municípios, e após uma avaliação prévia do estado de conservação dos edifícios, as Câmaras Municipais entenderam que alguns dos estabelecimentos careciam de intervenções de requalificação com custos acima das possibilidades orçamentais da autarquia. No caso B, ficaram excluídas três escolas-sede, num universo de onze agrupamentos de escolas. No concelho E, duas das quatro escolas-sede ficaram a aguardar intervenção do Ministério da Educação. Contudo, ambas as autarquias realizam intervenções regulares de manutenção nestes estabelecimentos de ensino, ultrapassando, assim, as competências consagradas aos Contratos de Execução que assinaram. As autarquias ao constatarem que a resposta da Direção Regional de Educação não tem a celeridade necessária, intervêm junto destas escolas dando resposta a algumas das suas solicitações, apesar de não terem capacidade financeira para realizar as intervenções de requalificação estrutural de que estas carecem.

"[Houve] duas escolas que não aceitei logo à partida porque a primeira coisa que fiz foi pedir à Câmara Municipal que contratasse uma empresa do exterior para vir avaliar as maleitas de cada edifício, e em cada uma das onze sedes do agrupamento foi feita esta avaliação [...]."

(Chefe da Divisão de Intervenção Socioeducativa do município B)

Apesar de a rede educativa municipal ser composta por apenas um agrupamento de escolas, o **município A** entende que deveria ter havido uma avaliação prévia do estado de conservação dos estabelecimentos, uma vez que verificam a existência de problemas sérios nos edifícios, cujo solucionamento implica um esforço financeiro que ultrapassa a verba transferida pela administração central. Esta perceção é transversal aos restantes atores envolvidos no processo, que consideram insuficiente a intervenção da autarquia no domínio da manutenção e que conhecem a possibilidade de negociação destas competências com a tutela.

“Não se salvaguardou a questão das obras nos edifícios: isto é uma escola que já tem cerca de 30 anos [...] e que precisava de umas intervenções profundas e isso não foi salvaguardado.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas A1)

Visto não ter havido ponderação sobre esta matéria no período anterior à assinatura do Contrato de Execução, a autarquia sublinha a importância da disponibilidade da Direção Regional de Educação para cooperar na realização de intervenções mais dispendiosas, notando alguma falta de esclarecimento quanto à partilha de responsabilidades entre os municípios e a tutela neste domínio.

Do mesmo modo, no **concelho C**, perante as dificuldades de resposta da autarquia, há algumas reservas por parte dos representantes das escolas quanto à razoabilidade do processo de transferência dos estabelecimentos para a tutela municipal.

“Tinha sido necessário [...] que o ME tivesse feito uma avaliação rigorosa das necessidades de cada escola [...], tivesse identificado os casos mais complicados – os que requeriam um volume maior de investimento – e tivesse intervencionado essas escolas, requalificado os espaços, e depois, sim, entregavam-nas aos municípios.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C1)

A questão que se coloca, atendendo não apenas às perspetivas dos atores envolvidos no processo mas também ao estabelecido pelo enquadramento legal, prende-se com o esclarecimento dos municípios, à data da assinatura dos Contratos de Execução, sobre esta possibilidade de negociação com o Ministério da Educação.

3.2.2. Gestão da verba destinada a este domínio

Este é um domínio em que a gestão das verbas transferidas pela Administração Central assume alguma variabilidade, sendo que as autarquias podem optar entre diferentes modelos de cooperação com os estabelecimentos de ensino:

- A verba pode ser transferida para os órgãos de gestão escolar, passando estes a ser os primeiros responsáveis pela gestão do montante;
- pode transferir-se a verba para os órgãos de gestão escolar supervisionando a autarquia a gestão do montante ou;
- a autarquia pode ser a exclusiva responsável pela gestão da verba, atendendo às solicitações dos órgãos de gestão escolar.

De um modo geral, as autarquias fazem gestão interna da verba que é transferida anualmente para estes propósitos, recorrendo frequentemente aos serviços municipalizados para dar resposta às necessidades das escolas. Na verdade, dos seis concelhos selecionados para realização de estudos de caso, só o **município B** transfere as verbas para cada agrupamento de escolas, permanecendo a autarquia responsável pela supervisão da gestão do montante. Nos outros casos, a autarquia gere a verba autonomamente, atendendo às solicitações das escolas.

Sendo as autarquias responsáveis pela gestão das verbas, estas podem optar por um modelo simples de gestão, em que para cada agrupamento se dispõe de 20.000€ anuais,²² ou por um modelo mais abrangente, com objetivos mais amplos de requalificação da rede escolar. É que, nos concelhos que integram mais do que um agrupamento de escolas, pode optar-se por gerir a soma das verbas destinadas à manutenção e apetrechamento, com maior ou menor investimento em determinados estabelecimentos, conforme as suas necessidades de intervenção.

No **município C**, que compreende atualmente seis agrupamentos de escolas, a autarquia teve necessidade de alterar a sua estratégia na gestão desta verba: inicialmente, durante os dois primeiros anos de vigência do Contrato de Execução, a autarquia transferia as verbas para os agrupamentos de escolas, que poderiam fazer uma gestão interna das suas necessidades utilizando esses fundos. Foi por serem registadas fortes discrepâncias no estado de conservação dos diferentes estabelecimentos que a autarquia optou por passar a gerir diretamente a totalidade das verbas, atendendo às solicitações quotidianas das escolas (recorrendo sobretudo aos serviços municipalizados) e estabelecendo anualmente áreas de intervenção prioritária. Esta forma de gestão tem possibilitado a realização de intervenções de maior amplitude nos estabelecimentos de ensino mais deteriorados.

“É completamente diferente fazer uma intervenção que possa ir até aos 120.000€ ou uma que vá até aos 20.000€.”

(Chefe da Divisão de Educação do município C)

Há contudo alguns problemas neste modelo de gestão, que decorrem, essencialmente, de algum desconhecimento das escolas em relação às opções orçamentais da autarquia.

²² O n.º 3 da cláusula 4ª dos Contratos de Execução, relativa à gestão do parque escolar, estabelece que “para os efeitos relativos à manutenção e apetrechamento, o Ministério da Educação transfere para o Município o montante de €20.000,00 (vinte mil euros) através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas competências”.

“Sublinho que todos os anos o Ministério transfere todos os anos esta verba para o município. [...] os 20.000€ que deviam ser atribuídos pelo município a este agrupamento [...] não têm sido atribuídos desde 2010. [...] Nós entendemos as dificuldades financeiras que o município tem e, inclusivamente, aceitaríamos uma gestão diferente desta verba, ou seja, [...] anualmente, podia pensar-se, [...] qual é a escola que tem maior dificuldade? Quanto é que custa a reparação? Custa 80.000€. Bom, dos 120.000€, podemos canalizar esses 80.000 e depois os outros 20.000 logo se decide... Nós percebemos isto tudo: percebemos todas estas formas possíveis de fazer a gestão da verba que é atribuída ao município, agora, o município, tendo recebido todos os anos um volume de 120.000€ correspondente ao número de escolas, o nosso agrupamento (e eu não sei como é que funciona nos outros) não recebe – a última tranche que recebeu foi em 2010.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C1)

Ainda no que respeita à gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas, o município C serve de exemplo em matéria de rentabilização dos serviços municipais e, tal como no domínio do pessoal não docente, de estandardização dos meios de comunicação. De modo a tornar mais célere a resposta aos pedidos das escolas, esta autarquia criou, no seio dos serviços municipalizados, uma equipa de apoio para as questões de manutenção dos estabelecimentos de ensino. Definiu-se que os coordenadores de estabelecimento poderiam contactar diretamente com esta equipa, através de correio eletrónico, notificando a Divisão de Educação da Câmara Municipal – desta forma, escusa-se a intermediação das solicitações pelas direções dos agrupamentos para o domínio da manutenção.

3.3. Gestão dos refeitórios

As opções das autarquias relativamente à gestão dos refeitórios tendem a recair sobre a contratualização de empresas de *catering*, às quais são concessionados os refeitórios escolares. Assim, a confeção das refeições, bem como a sua distribuição, é assegurada por funcionários de uma empresa, em vez de por assistentes operacionais. Noutros casos, contudo, as autarquias aceitaram a manutenção do modelo tradicional de funcionamento dos refeitórios, com a confeção das refeições assegurada por assistentes operacionais nas instalações das escolas. A recolha de depoimentos no terreno permitiu observar que a adoção de um ou outro modelo de gestão dos refeitórios escolares tem impactos expressivos na comunidade escolar, sobretudo junto dos pais e encarregados de educação, atores atentos à qualidade deste serviço e dispostos a manifestar a sua insatisfação junto das autarquias.

Nos **concelhos B, E e A**, o serviço foi concessionado a empresas de *catering* para todos os refeitórios. Nestes municípios, de modo geral, regista-se uma manifesta insatisfação em relação às refeições servidas nas escolas: assinala-se sobretudo uma quebra na qualidade das refeições, bem como na razoabilidade das doses, mas também se nota alguma diferença na competência dos funcionários agora responsáveis pela gestão quotidiana dos refeitórios. Atentos às respostas alimentares oferecidas aos alunos, os representantes dos pais e encarregados de educação destes concelhos não têm dúvidas quanto à perda de qualidade decorrente da transição para um modelo de gestão empresarial dos refeitórios:

“[...] sentimos que [...] têm sido as associações de pais a ver a qualidade da alimentação que é dada nas escolas. Nem é tanto uma preocupação da direção da escola ou da autarquia, têm sido mais os pais preocupados com a alimentação dos filhos.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas B1)

“Eu acho que a diferença é abismal: [...] uma coisa são aqueles funcionários que trabalharam aqui quase a vida inteira e que os miúdos quase fazem parte da família deles, outra coisa são as empresas que veem aqui rentabilidade e que estão aqui para ganhar dinheiro, muitas vezes sem a preocupação de servirem bem os alunos. Agora, penso eu que isso foi uma estratégia que a autarquia encontrou no sentido de colmatar a falta de pessoal não docente nos outros sítios: como não consegue contratar pessoas, liberta aqueles funcionários para outras funções.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas A1)

No agrupamento de escolas A1, nota-se também uma maior inflexibilidade na distribuição dos alimentos, com menor predisposição dos funcionários para permitir que alguns alunos repitam as doses, explicando que *“[...] qualquer empresa privada [...] tem por objetivo o lucro”*.

Os **municípios F e D** assumiram outra posição, acedendo aos pedidos das escolas no sentido de manter em vigor o modelo tradicional de confeção das refeições. Assim, as autarquias cedem pessoal não docente para a confeção dos alimentos. O Vereador da Educação do município D explica que a decisão do município se prende com o reconhecimento de que o modelo empresarial acarreta, de facto, uma perda de qualidade das refeições, pelo que os custos adicionais implicados no modelo tradicional são compensados pelo acréscimo de qualidade que assegura.

“A qualidade das refeições é absolutamente distinta.”

(Vereador da Educação do município D)

Do lado das escolas, para além de não se registarem quaisquer apontamentos sobre a qualidade das refeições, manifesta-se agrado pela recusa da concessão do serviço a empresas de *catering*.

“Acho que as ementas estão muito bem elaboradas, há bastante cuidado com as cozinheiras, com a confeção das coisas, vem a nutricionista de vez em quando, há higiene e segurança... Espero que nunca passe a ser tipo escola secundária, com uma empresa.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas D1)

O município C optou por uma solução mista, mantendo o modelo de confeção tradicional nas escolas de 2º e 3º ciclo e concessionando-o a empresas de *catering* para as escolas básicas e jardins-de-infância. O executivo reconhece que existiram algumas dúvidas da entre os pais e encarregados de educação quanto à mudança no funcionamento dos refeitórios das EB1/JI, tendo estas questões vindo a ser solucionadas.

“[...] a desconfiança inicial era maior, porque a imagem que se tinha das empresas de fornecimento de refeições era que aquilo vinha tudo de uma central de Lisboa ou de qualquer parte do país e chegava a descongelar...e não é. Quando se aperceberam que a comida era confeccionada na escola, esse mito desapareceu.”

(Vereador da Educação do município C)

A manutenção do modelo tradicional nas EB2,3, que acarreta um maior esforço financeiro da parte da autarquia, tem decorrido das solicitações das escolas, bem como da pressão exercida pelos pais e encarregados de educação.

“Quem decide sobre a forma de como temos a confeção [das refeições] são os agrupamentos, mas com os nossos funcionários.”

(Vereador da Educação do município C)

Os pais e encarregados de educação do concelho reconhecem atualmente que as refeições asseguradas pela empresa de *catering* são de qualidade, tendo já sido colocadas de lado as reservas que tiveram inicialmente. Além disso, sublinha-se que algumas das queixas remetidas à autarquia na fase inicial de implementação do modelo se materializaram na melhoria do serviço.

3.4. Relações escolas-autarquias

Como já se salientou no capítulo de análise extensiva (cap. III), a dimensão relacional da municipalização em educação constitui um importante fator para a apreciação global do

processo – quanto mais positivamente são avaliadas as mudanças no plano relacional, maior a probabilidade de as escolas e as autarquias avaliarem positivamente a adoção do modelo.²³ Na percepção dos atores envolvidos na gestão das competências, a territorialização é entendida como uma política de proximidade, como um passo no sentido da particularização e personalização dos procedimentos. Assim, porque se trata de um modelo assente em lógicas de proximidade, entende-se que a dimensão relacional seja enfatizada pelos atores envolvidos. O fator de proximidade introduzido pela municipalização surge, contudo, de modos diversos nas narrativas dos atores envolvidos no processo, dependendo sobretudo das características de cada concelho.

Nos concelhos de maior dimensão e com maiores índices de urbanização, as escolas entendem a aproximação da autarquia como um fator positivo, já que a gestão das competências se torna mais personalizada, mais contextualizada. No **município B**, em que a comunicação entre a autarquia e as escolas é bastante regular e direta, com contactos pessoais entre os representantes das duas partes e com um bom nível de esclarecimento quanto aos canais de comunicação, salienta-se o fator de proximidade como elemento distintivo deste novo modelo de gestão de competências.

"[...] que nós relevámos de mais importante foi que vimos que a relação de proximidade funciona: nós temos de facto muito boas relações com o serviço de educação da CM e com os outros serviços da CM também em geral e, portanto, isso de uma forma geral acaba por ser positivo. [...] há de facto uma franca cooperação que não é só informal mas que também ao nível formal tem muito sentido - eu creio que produz alguma coisa."

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B2)

Note-se que o historial de intervenção desta Câmara Municipal contribuiu, de acordo com os depoimentos recolhidos, para que fosse possível construir uma relação de proximidade consolidada tanto no plano formal como no plano informal, com facilidade nos contactos pessoais e com um bom nível de esclarecimento quanto aos canais de comunicação.

"Os canais estão bastante claros: sabemos quem são as pessoas com quem temos de lidar. Em termos de contactos pessoais é relativamente mais fácil, mais próximo."

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B3)

²³ Fator estatisticamente significativo ($p < 0,010$) na análise de clusters relativa à apreciação global do processo da parte das escolas (figura 3).

Nos concelhos de menor dimensão, com redes educativas menos extensas e com índices de urbanização mais baixos, a proximidade importa, mas por razões diferentes. Neste tipo de concelho, as relações de proximidade entre os representantes da autarquia e das escolas já existiam antes da transferência de competências, não necessariamente porque as Câmaras Municipais estivessem já envolvidas nos assuntos da educação, mas porque os contextos locais se caracterizam pela permanência de redes de sociabilidade informais densas. Nos **concelhos F e A**, com populações reduzidas e com traços de ruralidade vincados, existe uma grande facilidade nos contactos entre as partes.

“Nos meios pequenos há uma grande proximidade. [...] Nós todos temos o número de telefone uns dos outros [...], é mais o contacto pessoal e com alguma facilidade.”

(Presidente do município F)

“Isto é uma terra pequena, as pessoas conhecem-se todas: a parte informal acaba por ser também muito importante.”

(Presidente do município A)

Esta proximidade característica dos “meios pequenos”, apesar de facilitadora dos procedimentos, porque torna mais céleres os contactos, pode comprometer a objetividade dos procedimentos implicados na execução das competências, dada a existência de condições para a emergência de conflitos de ordem pessoal entre indivíduos com papéis relevantes para as dinâmicas relacionais inerentes ao processo.

“Nas autarquias pequenas, eu penso que possa haver algum confronto de opiniões [...] e era mais fácil que viesse uma decisão de cima que tivesse que se cumprir. A nível das autarquias grandes, penso que há mais insensibilidade para esse facto.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas F1)

Também no **município E** se fazem sentir as particularidades de um contexto que não se encontra ainda completamente urbanizado, com os atores fazendo várias referências que apontam no sentido da importância da dimensão relacional da gestão das competências ao nível local. Neste caso, a figura do diretor escolar parece ser especialmente relevante para a estabilidade das relações entre a Câmara Municipal e as escolas: tanto na autarquia, como na escola, se referem as características pessoais desta figura como fatores importantes para o funcionamento dos assuntos das escolas.

"[...] o nosso relacionamento com todos é impecável, agora, também cada diretor tem a sua maneira de estar e a sua maneira de ver as coisas."

(Presidente do município E)

"[...] eu acho que se calhar pode haver escolas e câmaras entre as quais haja mais divergências, se calhar no caso de a direção da escola não se dar tão bem com a Câmara Municipal."

(Representantes do pessoal não docente do agrupamento de escolas E1)

Apesar de se tratar de um concelho relativamente pequeno, no que toca à extensão da rede educativa, nota-se alguma polarização nas relações da autarquia com as diferentes escolas: enquanto no agrupamento de escolas E1, situado numa área rural e afastada da sede do concelho, se sente alguma distância na comunicação com a Câmara Municipal, no agrupamento de escolas E2, enquadrado na freguesia mais populosa do município e a escassos quilómetros da sede do concelho, sente-se uma forte proximidade nos contactos.

No **concelho D**, aparentemente, as relações entre a autarquia e as escolas decorrem satisfatoriamente, com a comunicação a assentar numa lógica de forte proximidade, potenciada pelas características do contexto local.

"As coisas connosco funcionam numa perspetiva de proximidade, sem muitos formalismos – apenas os que são necessários. Fazemo-lo de forma muito familiar, de forma muito aberta."

(Vereador da Educação do município D)

A comunicação passa frequentemente pelas direções dos agrupamentos e pelos coordenadores dos estabelecimentos de ensino. A formalização dos processos é assegurada, sempre que necessário, até por forma a garantir a "memória futura" dos desenvolvimentos realizados e dos acordos estabelecidos. No caso dos pais e encarregados de educação, não houve mudanças, já que a autarquia garantiu que estes intervenientes continuam a comunicar diretamente com as escolas, que podem intermediar a relação com a autarquia, quando seja necessário.

No **caso C**, onde, recorde-se, a transferência de competências aproximou necessariamente a autarquia das escolas, os contactos são essencialmente formais, opção assumida pelo município: na comunicação com as escolas, a autarquia definiu regras no sentido de prevenir contactos excessivos da parte das escolas, que sobrecarregariam a divisão de educação. Optou-se, assim, por definir que todos os contactos passam pela direção. Criou-se uma equipa de apoio para as questões de manutenção, podendo os coordenadores de estabelecimento

entrar em contacto direto com estas pessoas, via correio eletrónico, dando conhecimento à divisão de educação da autarquia. Tal como na administração do pessoal não docente, a autarquia informatizou os procedimentos com os pais e encarregados de educação, nomeadamente ao nível do pagamento das refeições escolares e da CAF, prevenindo deslocações regulares dos pais à autarquia:

“Os pais tinham sempre que se deslocar à autarquia para pagar as refeições, e isso às vezes era complicado.”

(Chefe da Divisão de Educação do município C)

Contudo, a autarquia não é inflexível e os coordenadores de estabelecimento têm autonomia para contactar o município sem necessidade de passar pela direção, quando se trate de assuntos mais ou menos simples – todos os assuntos que exijam uma maior formalização, uma maior complexidade, passam necessariamente pela direção do agrupamento. Para as escolas, faz sentido que exista uma certa flexibilidade nos contactos, por forma a não tornar morosos procedimentos que podem decorrer de modo célere.

“Assim é que faz sentido: não fazia sentido um modelo [de comunicação] demasiado hierarquizado.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C1)

3.5. Respostas sociais perante o agravamento das condições de vida das populações

Num contexto em que os efeitos da crise financeira sobre as condições de vida dos portugueses se fazem sentir de forma crescentemente vincada, procurou-se perceber de que forma as autarquias têm procurado formular respostas sociais adequadas às necessidades das populações locais. As escolas funcionam frequentemente como observatórios de situações de emergência social, com professores e funcionários assumindo um importante papel na sinalização de alunos com carências graves, nomeadamente do ponto de vista familiar. Por se terem aproximado das escolas, por via da assinatura dos Contratos de Execução, as autarquias terão passado a ter uma perceção mais fina destas situações. Ao mesmo tempo, porque assumiram um conjunto de competências no âmbito da ação social escolar, as autarquias terão passado a receber um leque mais vasto de solicitações de apoio social da parte da comunidade escolar. Porque também as autarquias têm assistido à degradação das suas situações orçamentais, a crise financeira gera um cenário complexo do ponto de vista dos apoios sociais, com uma necessidade crescente de introduzir criatividade na formulação de respostas que preencham as carências das famílias sem que se comprometa a saúde financeira dos municípios.

Antes de mais, é importante notar que os impactos da crise financeira não se fazem sentir com a mesma intensidade em todos os concelhos em análise. Em alguns municípios, sobretudo nos do interior do país os efeitos da crise não são, pelo menos para já, alarmantes.

“Não nos têm surgido solicitações ao ponto de nós termos programas específicos de apoio social.”

(Presidente do município A)

“Não se nota ainda muito, mas é possível que se venha a notar com alguma brevidade.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas F1)

Nos restantes concelhos, pelo contrário, repetem-se os alertas para o agravamento das condições de vida das famílias, sendo sublinhadas as carências alimentares de um número significativo de crianças.

“De facto nota-se [um agravamento das condições de vida dos alunos]: há pais que no ano passado estavam empregados e de um momento para o outro passaram a estar os dois desempregados.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B3)

“Eu julgo que há muitos alunos que não têm outra refeição sem ser a que fazem na escola.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas E2)

“[...] há crianças aqui que sobrevivem com aquilo que a escola lhes dá.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E1)

Reconhecendo a importância dos apoios concedidos em contexto educativo, as escolas têm orientado os seus esforços para a minimização do desperdício, ao mesmo tempo que concebem as suas próprias respostas de apoio social, frequentemente através da distribuição de suplementos alimentares assegurados por recurso aos seus orçamentos privativos. Estes apoios dirigem-se frequentemente aos alunos cujas necessidades, apesar de manifestas, não preenchem os critérios de elegibilidade da ação social escolar.

Na generalidade dos casos, as escolas entendem que as autarquias estão dispostas a colaborar na formulação de respostas sociais. No **concelho B**, por exemplo, a gestão das competências de ação social escolar pela autarquia é vantajosa para as famílias, já que as respostas tendem a ser mais flexíveis, porque próximas da realidade a que se dirigem. Esta autarquia flexibilizou os períodos para concessão de escalão de ação social escolar, permitindo

que as famílias requeiram estes apoios em qualquer momento, e não apenas no início do ano letivo, como acontecia quando esta matéria era gerida pelo Ministério da Educação.

No **município D**, as preocupações da autarquia em relação ao agravamento das condições de vida das famílias locais são manifestas. Os representantes da autarquia explicam que, no contexto atual, importa fazer uma gestão particular das competências e dos orçamentos, de modo a garantir que todos os alunos do concelho têm acesso a condições básicas de bem-estar.

“Nós temos que ter aqui uma atitude perante os nossos jovens que não seja, de modo algum, segregadora. Não é aceitável que haja um menino que tenha as condições todas, e depois outro ao lado que não tem nada. Temos feito aqui um esforço grande no sentido da escola continuar a ser apelativa e que eles se vejam num sítio que é agradável e em que encontram uma resposta para pelo menos os aspetos básicos. [...] Temos procurado direcionar recursos financeiros, fora até do contrato, para dar resposta a esta situação. O contrato não prevê, de modo nenhum, este tipo de abordagem.”

(Presidente do município D)

A autarquia apresenta, neste sentido, um conjunto de respostas sociais que funcionam em articulação com as escolas, responsáveis pela sinalização das necessidades das crianças.

“Nós [...] temos o programa da fruta escolar e temos outro exclusivamente nosso – porque a fruta escolar tem apoio comunitário – que é o pãozinho com compotas, com manteiga. Há ali um reforço, digamos assim, todos os dias a meio da manhã e a meio da tarde. Até há um ano atrás, todos os alunos traziam o seu lanche de casa e gradualmente as coisas começaram a ser complicadas, inclusivamente com alguns alertas de professores sobre alguns alunos que não tinham as refeições em casa. Portanto, do ano passado para este ano, só nesta componente, duplicou o fornecimento, o que significa que as coisas não estão muito fáceis para as famílias.”

(Vereador da Educação do município D)

No **concelho C**, a autarquia tomou a iniciativa de manter em funcionamento os refeitórios escolares em período de interrupção letiva. Sendo reconhecido o esforço que o município empregou nesta ação, lamenta-se a fraca adesão das famílias.

“A Câmara bem faz esse esforço, mas aí são os pais que não correspondem... Muitas das crianças carenciadas não são da freguesia, é tudo de arredores, e os pais acabam por não vir [à escola] só por causa de almoçar... [...] Foi uma frustração porque, de facto, ninguém vinha.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas C2)

Para as autarquias com situações financeiras mais frágeis, a cooperação com outras instituições de apoio social será uma opção estratégica adequada para preencher as necessidades das populações. No **concelho A**, a Câmara Municipal procura intervir nos aspetos em que encontra meios adequados para o fazer, nomeadamente através de intervenções nas habitações das famílias mais carenciadas. Para responder às situações de carência mais acentuadas, cujo solucionamento não é viável através da mobilização dos recursos municipais, recorre-se ao apoio da Comissão de Proteção de Menores, que garante uma resposta adequada em termos de suplementos alimentares.

“A Câmara Municipal está com grandes dificuldades monetárias [...]. O grande apoio que se procura dar é ao nível da habitação – quando há casas degradadas tentamos [...] arranjar aquilo que for mesmo preciso e às vezes com cedência de materiais. Em situações de emergência, em conjunto com a Comissão de Proteção de Menores, tenta-se ceder mesmo alimentos, coisas mais profundas e que têm mais a ver com a crise.”

(Chefe do Gabinete de Educação do município A)

4. Balanço global e perspectivas sobre a continuidade do processo

A realização dos estudos de caso permitiu avaliar diferentes cenários de municipalização, com diferentes percursos de atuação autárquica no domínio da educação e com diversas lógicas de execução das competências transferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008. Porque o objetivo da pesquisa passa sobretudo por avaliar o sucesso da implementação do modelo, pediu-se aos diferentes atores que fizessem um balanço global do processo, identificando as principais vantagens e desvantagens da descentralização local em educação. Ao mesmo tempo, procurou-se avaliar a posição dos atores quanto ao futuro das políticas de educação: será a descentralização autárquica um percurso a aprofundar ou, pelo contrário, o modelo é pouco apelativo? A seguir serão analisadas as perceções dos atores envolvidos no processo acerca das mais-valias e fragilidades do processo, sendo finalmente apresentadas as ideias dos atores quanto ao futuro da municipalização, com identificação das dimensões mais e menos conseguidas.

4.1. Potencialidades do modelo

A relação de proximidade entre autarquias e escolas, implicada no processo de descentralização de competências, é um dos aspetos que surge mais frequentemente nas narrativas dos atores quando questionados sobre as principais valências do modelo. Uma presença forte da autarquia no funcionamento quotidiano dos estabelecimentos de ensino constitui um fator de sucesso do processo, sobretudo quando associada a uma política explícita de investimento na esfera da educação.

No **município B**, o histórico de atuação da autarquia na esfera da educação garantiu um acolhimento globalmente bem-sucedido da transferência de competências, com aprofundamento do conceito de política local de educação e afirmação do papel da Câmara Municipal enquanto parceira no desenvolvimento da rede educativa local. Não sendo sentidas dificuldades financeiras na execução das competências, sobressaem os discursos sobre o empenho da autarquia no desenvolvimento da rede educativa local. A autarquia faz um balanço bastante positivo do processo, assumindo que a descentralização potencia um melhor preenchimento das necessidades locais, sobretudo porque existe um “interesse local” que faz das autarquias agentes mais predispostos a colaborar com as escolas, tornando mais céleres os processos e adequando as respostas. A posição da autarquia em relação ao processo traduz uma orientação fortemente inclinada para a responsabilização do poder local em matéria de educação.

“[...] a escola foi acumulando responsabilidades e competências que não exercia, [...] aumentando os custos e cada vez mais dispersando a sua concentração em vez de ser no sucesso educativo noutras áreas – acho que de uma vez por todas se deve libertar a escola desses papéis e, se calhar, poderão ser as autarquias a assumir esse papel. [...] Quero acreditar que a escola funcionará melhor e que a oferta educativa funcionará melhor se as comunidades locais passarem a lidar com mais responsabilidade nas suas escolas – acho que é mesmo o caminho. Não é fácil, nós somos constantemente pressionados pelos pais, pela comunidade, sobre os problemas que existem na escola. [...] Eu acho que é importante que nós sintamos essa responsabilidade, que não estejamos longe para encolher os ombros e dizer ‘não é nada conosco’.”

(Chefe da Divisão de Intervenção Socioeducativa do município B)

No **concelho C**, onde a assinatura do Contrato de Execução reforçou de modo mais acentuado as relações entre a autarquia e as escolas, sente-se também uma crescente responsabilização do poder local em matéria de educação, movimento entendido como fator positivo para o desenvolvimento da rede educativa local.

“Esta relação de dependência traz coisas boas obriga-nos a estar atentos, despertos e a responder rapidamente.”

(Vereador da Educação do município C)

As vantagens de uma política local de educação são reconhecidas também no **concelho D**, onde os representantes do município sublinham a intenção de manter a aposta no desenvolvimento da rede educativa local e avaliam de modo globalmente positivo a transferência de competências. Para o Presidente da Câmara Municipal, as escolas ficaram a ganhar com a aproximação da autarquia, visto terem passado a dispor de respostas mais céleres às suas necessidades quotidianas. Da mesma forma, para os representantes do **concelho E**, a principal vantagem da descentralização de competências reside na ampliação do fator de proximidade na gestão das competências.

“As pessoas querem proximidade [...], querem proximidade e querem ser envolvidos – e portanto tudo quanto seja dar mais proximidade é bom.”

(Presidente do município E)

A maior proximidade com as autarquias, bem como a crescente responsabilização do poder local, são igualmente apontadas pelas escolas como *pontos fortes* do processo de descentralização. Nos casos em que o percurso de atuação autárquica no domínio da educação é mais longo, sublinha-se o aprofundamento da política local de educação e a maior previsibilidade na atuação dos municípios como vantagens centrais do processo.

“O que melhorou foi a regulamentação: com o Contrato de Execução a CM assume uma postura de segurança e de uma outra intervenção.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B1)

Contrariamente ao observado nos concelhos com dificuldades orçamentais, registou-se no agrupamento de escolas do **concelho F** uma avaliação positiva da dimensão financeira do processo. A disponibilidade da autarquia para responder às solicitações das escolas, decorrente da sua situação orçamental excecionalmente favorável, traduz-se num balanço favorável da parte das escolas.

“Penso que a escola tem vindo a usufruir da capacidade financeira que a autarquia tem e da autonomia que tem, o que pode ser uma mais-valia para a escola.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas F1)

Mesmo nos concelhos em que a Câmara Municipal não dispõe dos meios necessários para levar a cabo intervenções de grande impacto, o empenho dos autarcas e a flexibilidade nas negociações com as escolas são salvaguardados pelos representantes das escolas como fatores de sucesso da transferência de competências. No **município E**, por exemplo, onde se regista acentuada fragilidade da situação orçamental da autarquia, há um manifesto reconhecimento do esforço que a Câmara Municipal tem empregue no preenchimento das necessidades das escolas.

“[...] consegue-se sempre o apoio da autarquia, ou melhor, porque eles também se esforçam porque reconhecem o trabalho que os agrupamentos vão realizando. [...]”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E1)

“Queremos acreditar que [...] eles [Câmara Municipal] realmente não fazem porque não podem.”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas E1)

Para além de sentirem uma maior proximidade na gestão quotidiana das competências, as escolas sentem que terão ficado a ganhar com a transferência de competências na medida em que foram de certo modo libertadas de funções que, não sendo de natureza pedagógica, podem ser executadas por entidades exteriores.

“Para a escola, as coisas se calhar ficaram um pouco mais facilitadas: competências que eram nossas e deixaram de o ser, competências que não são do foro pedagógico – as competências pedagógicas é que são realmente

nossas. [...] É vantajoso porque ficámos mais libertos para nos dedicarmos a coisas que são realmente nossas.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E2)

Em síntese, os principais benefícios da aplicação deste modelo de transferência de competências para os municípios são as seguintes:

- Aprofundamento do conceito de política local de educação, com responsabilização do poder local;
- Estreitamento das relações de cooperação entre as autarquias e as escolas, com incremento da proximidade na gestão das competências;
- Diminuição do volume de trabalho administrativo das escolas.

4.2. Fragilidades do modelo

A dimensão financeira do processo pesa de modo expressivo sobre a avaliação global do processo. Do mesmo modo que se fez notar a importância de uma situação orçamental favorável para o sucesso da aplicação do modelo, importa sublinhar que a insuficiência das verbas que acompanham a transferência de competências é frequentemente apontada como principal desvantagem do processo. De facto, nos concelhos com situações orçamentais mais confortáveis fazem-se apreciações mais favoráveis acerca da aplicação do modelo – inversamente, nos municípios em que se fazem sentir maiores limitações financeiras, o balanço tende a pesar para o lado negativo. Os **concelhos B e F** foram os únicos do conjunto em análise onde não foram referidas dificuldades de execução financeira do processo. Note-se que o **concelho B**, situado numa área metropolitana, dispõe de fontes de receita própria, não dependendo exclusivamente de transferências da administração central. O **concelho F**, por outro lado, encontra-se numa situação financeira excecional, sendo um dos poucos municípios portugueses com liquidez. Não obstante, a Presidente deste município, que ultrapassa as despesas cobertas pelas transferências do Ministério da Educação, declara que a capacidade de resposta da Câmara Municipal não é ilimitada, salientando a importância do apoio da administração central para fazer face às necessidades das escolas.

“Nós tivemos um grande corte nas transferências por parte do Estado e podemos chegar a um ponto em que as Câmaras Municipais têm que decidir não substituir o Estado nesta matéria. [...] os recursos são escassos e temos que ver como é que os canalizamos: pode chegar a um ponto em que nós assumimos aquilo que está protocolado, mas a partir daí o Ministério da Educação que resolva.”

(Presidente do município F)

Nos restantes casos, os recursos de que as autarquias dispõem são essencialmente limitados às transferências da administração central, sendo nestes concelhos apontada a insuficiência das verbas que têm acompanhado a transferência de competências.

Os representantes do **município E**, por exemplo, apontam a escassez de recursos financeiros como principal dificuldade na execução das competências. Na verdade, não são apontadas desvantagens ao próprio processo de descentralização, mas antes à falta de apoio à sua efetivação da parte da administração central. Assim, a transferência de competências acabou por trazer dificuldades de gestão à Câmara Municipal, que não tem meios para fazer face às funções que deve preencher.

"[...] a Educação tem um peso tremendo – não é um peso, é um investimento, como se costuma dizer, mas é um investimento que nos sai muito caro, porque, de facto, tem custos muito grandes."

(Presidente do município E)

Fazendo um balanço global do processo de transferência de competências, e ponderando o impacto financeiro que este teve sobre as contas da Câmara Municipal, o Presidente da Câmara Municipal considera que a assinatura do Contrato de Execução pela anterior presidência não foi devidamente ponderada e que terá sido motivada pela semelhança partidária da autarquia com o governo então em funções. A ideia da afinidade partidária como explicação para a maior ou menor propensão das autarquias para assinar estes contratos é aliás generalizada:

"[...] acho que [a assinatura dos Contratos de Execução] foi uma questão essencialmente política, e, se reparar, a maior parte das Câmaras que aceitaram eram Câmaras da mesma cor política do Governo da altura... Eu penso que o Governo da altura soube vender bem esta ideia aos seus pares, àqueles que eram da mesma cor [...]."

(Presidente do município E)

Os representantes deste concelho explicam que o processo de municipalização peca por ser insensível às especificidades de cada concelho. Neste município, as assimetrias entre o polo urbano e as áreas rurais, bem como a qualidade das acessibilidades internas, têm condicionado a aplicação do modelo – para assegurar de modo adequado o serviço de transporte escolar, por exemplo, a autarquia vê-se forçada a ultrapassar a verba transferida pelo Ministério da Educação.

"[...] mais uma vez eu volto a falar na especificidade do nosso concelho – muito disperso, estradas menos boas onde não andam autocarros."

(Presidente do município E)

Na mesma linha, o responsável pela Divisão de Educação acrescenta que uma descentralização estandardizada, em que a administração central não faz depender o seu apoio das especificidades de cada concelho, pode fazer emergir desigualdades regionais graves. A este propósito distingue as grandes autarquias, com receitas próprias volumosas, das pequenas autarquias, que dependem quase em exclusivo das transferências da administração central.

Do mesmo modo, os representantes do **município D** consideram que o processo carece de um melhor enquadramento financeiro, uma vez que, nos moldes atuais, tem vindo a comprometer a situação orçamental dos municípios. O Presidente do município considera que o Ministério da Educação "só tem vantagens" com a transferência de competências para a autarquia, uma vez que "provavelmente, os municípios estão a conseguir gerir este processo com meios relativamente escassos em relação àquilo que o Ministério normalmente alocaria", através de uma relação de proximidade e de uma gestão racional dos recursos municipais – entende, pois, que se trata de um processo vantajoso do ponto de vista da racionalização dos meios alocados para a educação, impossível de concretizar através de um modelo de gestão centralizado. O Vereador da Educação da Câmara Municipal demonstra grande insatisfação face à dimensão financeira do processo, sublinhando que as autarquias "não conseguem ter orçamento para tudo".

"Não podemos ser o 'bode expiatório' do Ministério da Educação. São transferidas competências para as autarquias que depois não são acompanhadas do correspondente montante financeiro."

(Vereador da Educação do município D)

Para o Vice-Presidente e Vereador da Educação do **município C**, o processo de transferência de competências é, do ponto de vista financeiro, "um desastre". As dificuldades financeiras com que o município se tem deparado na gestão das competências geram preocupações no executivo que ultrapassam a dimensão orçamental – é que a responsabilização da autarquia em matéria de educação, implicada no processo, gera novas expectativas entre a população local, que espera do município uma atuação mais dinâmica nesta esfera. Ora, não dispondo dos meios necessários para o preenchimento de tais expectativas, a autarquia pode perder pontos do ponto de vista eleitoral.

“Acima de tudo, veio sobrecarregar-nos financeiramente e politicamente também, porque temos hoje as pessoas a exigir à autarquia, aquilo que antes exigiam ao Ministério da Educação.”

(Vereador da Educação do município C)

“Uma das desvantagens que eu vejo é que [...], como estamos mais próximos, as exigências são maiores. Eu às vezes a brincar digo: vocês também pediam isso tudo ao ME? Vamos com calma...”

(Chefe da Divisão de Educação do município C)

Atendendo aos depoimentos recolhidos junto das escolas, as preocupações do executivo relativamente aos custos eleitorais da adoção do modelo poderão ser fundamentadas. De facto, para a população local, a transferência de competências de educação para a autarquia introduz possibilidades de negociação mais amplas do que as existentes no modelo de gestão centralizada.

“[...] Quer a gente queira, quer não, as coisas funcionam todas assim: quem se quer manter no poder, convém ir fazendo alguma coisa. Enquanto que ao nível da Direção Regional de Educação não se vai por aí [...], ao nível da Câmara, a gente já sabe como é que as coisas funcionam em termos da política. Poderá haver alguma vantagem que nós conseguiremos disso, não é? É diferente a associação de pais [...] dizer que a Câmara colabora, que as juntas de freguesia colaboram, do que dizer que não colaboram ou que pedimos e não fizeram. Há mais negociação a partir do momento em que são as Câmaras...”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas C2)

No **município A**, regista-se uma situação de extrema insatisfação com a componente financeira da transferência de competências, ao ponto de ser colocada em causa a manutenção do modelo – situação orçamental da autarquia encontra-se de tal modo fragilizada que o executivo pondera renunciar ao Contrato de Execução.

“Como as coisas estão, a qualquer momento posso denunciar o contrato – já tivemos essa hipótese em cima da mesa [...] e não o fizemos porque percebemos que iríamos deixar as escolas um bocadinho desprotegidas e novamente numa situação de instabilidade, nomeadamente os funcionários.”

(Presidente do município A)

O Presidente deste município refere também a questão política implicada na municipalização em educação, associando os ganhos (ou perdas) eleitorais potencialmente decorrentes do processo à qualidade da situação orçamental de cada Câmara Municipal.

“A educação toca transversalmente toda a nossa comunidade. [...] Se nós tivéssemos condições, os meios para fazer face a todos os problemas, do ponto de vista dos ganhos políticos poderia haver grandes vantagens – o problema é que não temos.”

(Presidente do município A)

A limitação orçamental das autarquias reflete-se nas perceções das escolas, que sentem no seu funcionamento quotidiano uma tendência acentuada para a racionalização dos recursos – para os representantes das escolas, a dimensão financeira do processo é também apontada como a principal deficiência do modelo. Dependentes das autarquias para ver solucionados problemas quotidianos e preenchidos requisitos funcionais, as escolas sentem que as respostas de que dispõem atualmente são menos adequadas do que as que obtinham junto da administração central. Dadas as limitações financeiras das autarquias, e apesar de serem reconhecidas as vantagens de uma gestão de proximidade, entende-se que o processo de municipalização não serve os interesses das escolas. Por reconhecerem que a insuficiência das respostas municipais decorre da inadequação das transferências da administração central, algumas escolas sublinham, apesar de tudo, os esforços empregues pelas autarquias na prossecução do bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

“Eu defendo a descentralização [...], mas quando serve apenas para [...] poupar recursos ao nível central... O problema é que os recursos começam a faltar ao nível local.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas D2)

“[A descentralização][...] em princípio seria sempre melhor, não é? Agora, temos sempre a parte financeira. Ou seja, passar competências para as autarquias é muito bom; agora, dar meios às autarquias para elas fazerem aquilo que se lhes destina seria o ideal.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E1)

Para além dos constrangimentos de ordem financeira, são apontadas algumas insuficiências do ponto de vista da regulamentação: o estabelecido na legislação que enquadra a transferência de competências não garante, de acordo com alguns dos testemunhos recolhidos, uma gestão estável do processo.

“Temos a sorte de coordenar e de funcionar muito bem com a Câmara Municipal [...], mas nada nos garante que isto é continuado – basta que apareça outra orientação para isto tudo mudar, e uma escola não pode estar refém desse tipo de coisas.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B2)

4.2.1. Perceções do Pessoal Não Docente

As entrevistas realizadas junto dos representantes do pessoal não docente revelaram um panorama global de insatisfação dos funcionários relativamente à sua transferência para os municípios. Independentemente do exposto acerca dos diferentes modos de gestão do Pessoal Não Docente e das *nuances* que estes geram sobre as perceções dos funcionários, as apreciações globais sobre o processo são manifestamente negativas.

O balanço negativo surge desde logo associado ao papel conferido aos funcionários nas negociações em torno da assinatura dos Contratos de Execução, com críticas pela falta de envolvimento do pessoal numa matéria que lhes diz diretamente respeito. Apesar de em alguns casos (**B**, **E** e **D**) ter sido comunicado formalmente aos funcionários que seriam transferidos para a autarquia, a informação chegou sempre como facto consumado, ou seja, após celebrados os contratos.

*“Não tivemos conhecimento disso – não éramos achadas nesse sentido.
[...] Não gostámos – nunca ninguém nos perguntou.”*

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas E2)

Observou-se relativa diversidade nas expectativas dos funcionários acerca da sua transferência para os municípios. Nos **municípios C e D**, por exemplo, não se anteviam vantagens para o pessoal não docente.

“Ficámos sempre de pé atrás [...], sentíamos que [a transferência para a autarquia] só nos iria prejudicar.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas C2)

“Ninguém queria ir para a autarquia.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas D2)

Importa notar que, apesar de afirmarem que tinham expectativas negativas quanto ao processo, estes funcionários não objetivaram os seus receios. Inversamente, nos casos em que se perspetivavam melhorias nas condições profissionais do pessoal não docente, são indicadas com clareza as expectativas positivas. No **município E**, por exemplo, os funcionários esperavam ficar a ganhar ao nível da ADSE, por saberem que há condições diferenciadas para os funcionários das autarquias. No **concelho A**, tal como no **concelho B**, as expectativas concentravam-se nas potencialidades de uma gestão de maior proximidade.

“Nós pensámos que [...] podia ser uma mais-valia para nós, porque nós trabalhamos aqui, eles são mais autónomos, talvez pudéssemos ter algumas regalias [...].”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas A1)

“[...]a CM é um espaço mais pequeno, reside no mesmo sítio [que a escola], tem a mesma realidade social, conhece as crianças e os encarregados de educação com quem nós trabalhamos [...] e portanto deveria ter uma maneira de atuar diferente, nós tínhamos essa expectativa [...].”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas B3)

Fazendo um balanço global do processo, os funcionários têm dificuldade em identificar vantagens – na maior parte dos casos, o pessoal não docente sente que não existem mais-valias na transferência dos seus vínculos para as autarquias. As declarações dos entrevistados que se apresentam a seguir são taxativas quanto ao sentido das mudanças introduzidas pelo processo.

“A transferência para a autarquia não trouxe nenhuma vantagem, antes pelo contrário.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas A1)

“Eu sinceramente acho que não ganhámos nada.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas F1)

“No âmbito geral, foi definido que não se encontram vantagens na transferência de competências. [...] Perdeu-se mais do que se ganhou.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas D1)

É referido um conjunto amplo de aspetos do foro laboral em que os funcionários sentem ter ficado lesados com a transferência para os municípios: no **concelho B** refere-se a maior rigidez do regime de faltas adotado pela autarquia; nos **municípios A e D** apontam-se limitações à progressão na carreira; nos **municípios F e D** refere-se a perda da recuperação de vencimento e; no **concelho C** é mencionada a perda do abono para falhas. De um modo geral, com maior ênfase para um ou outro aspeto concreto, os funcionários destas escolas sentem que as condições laborais que encontram nas autarquias são menos confortáveis do que as que tinham enquanto funcionários do Ministério da Educação.

“Há um claro prejuízo para quem criou carreira no Ministério da Educação e criou expectativas de terminar nele, porque neste momento as regras foram subvertidas – nesse aspeto há prejuízo, em termos profissionais há prejuízo para estes trabalhadores.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas A1)

“[...] sinto-me mal é quando eu olho para as coisas e aparecem certas coisas em que eu acho que perdi direitos – aí é que me sinto mal e não posso admitir uma coisa dessas...”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas B2)

Existem também dúvidas quanto às possibilidades de mobilidade implicadas no estatuto de funcionários municipais, com a perceção de que a permanência no local de trabalho original não está assegurada. A falta de esclarecimento sobre esta matéria tem gerado, em alguns casos, sensação de incerteza entre os funcionários.

“Nós estávamos aqui [na escola] e sabíamos que íamos ‘morrer aqui’. Com a transferência de competências, deixámos de ter essa certeza absoluta.”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas D1)

Para além de ter em conta as apreciações dos próprios funcionários acerca do modelo, importa salientar a relevância que o seu bem-estar tem para o funcionamento global das escolas: o pessoal não docente participa diretamente nas atividades quotidianas das escolas, estando necessariamente envolvido em dinâmicas relacionais que englobam docentes, alunos, órgãos de gestão e pais e encarregados de educação – a insatisfação destes funcionários, associada a sentimentos de incerteza e insegurança, pode interferir no clima das escolas, como reportado num agrupamento de escolas do **município B**.

“[...] a satisfação [dos funcionários] é de facto muito baixa, e isso também se repercute na escola, no ambiente de trabalho, na boa (ou má) vontade que eles empregam nas tarefas – isto implica uma grande disponibilidade afetiva e uma forma boa de estar, são miúdos muito difíceis.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas B2)

Conclui-se, portanto, que as principais fragilidades do processo de transferência de competências para as autarquias residem nas seguintes dimensões:

- Insuficiências do ponto de vista da dimensão financeira, com registo de situações de limitação orçamental das autarquias que comprometem o sucesso do processo;

- Percepção de falta de regulamentação que assegure a estabilidade do processo, independentemente da orientação política das autarquias, que gera um clima de instabilidade no seio das escolas;
- Insatisfação do pessoal não docente transferido para os municípios, que se traduz frequentemente em situações de tensão no espaço escolar.

4.3. Perspetivas sobre a continuidade do processo

As perspetivas sobre o futuro da descentralização em educação, sobre as suas potencialidades e fragilidades, são em grande medida produto do balanço global relativamente à aplicação do modelo. Assim, dependendo das apreciações relativas ao desenvolvimento do processo, os atores ponderam com maiores ou menores reservas um eventual aprofundamento do modelo. A dimensão financeira, a par com a estabilidade da gestão, são fatores que se encontram na base das perspetivas futuras sobre a municipalização.

Nos concelhos em que as percepções sobre transferência de competências são positivas, os atores tendem a assumir posições favoráveis ao aprofundamento do processo de municipalização. Contudo, e independentemente de serem reconhecidas potencialidades neste tipo de modelo, são feitas algumas salvaguardas quanto a um eventual alargamento da esfera de atuação das autarquias no domínio da educação. Porque determina em grande medida o sucesso da execução das competências pelos municípios, a dimensão financeira surge frequentemente nas narrativas sobre o futuro da descentralização: sobretudo nos concelhos em que se sentem maiores limitações orçamentais, salienta-se a importância de fazer acompanhar um eventual aprofundamento do processo de correspondente aumento das transferências financeiras pela administração central.

No **município E**, onde a dimensão financeira do processo tem sido avaliada de modo particularmente negativo, as perspetivas sobre o futuro da municipalização são relativizadas: o Presidente do município considera que a descentralização de competências de educação tem potencialidades e que deve ser aprofundada e generalizada a todos os concelhos do território nacional, alertando contudo para o impacto financeiro do processo sobre as autarquias, sublinhando a importância do apoio efetivo da administração central.

"Acho que [a descentralização] era o caminho se houvesse uma transferência de verbas que acompanhasse. Neste momento, quanto mais competências transferirem para as Câmaras, mais asfixiam as Câmaras."

(Presidente do município E)

As escolas do concelho, conscientes das dificuldades orçamentais com que a autarquia se vai deparando na gestão destas competências, alertam também para a relevância da componente financeira do processo e distinguem as potencialidades teóricas da descentralização das suas valências práticas, já que o sucesso da aplicação do modelo depende da existência de recursos que o sustentem.

"[A descentralização][...] em princípio seria sempre melhor, não é? Agora, temos sempre a parte financeira. Ou seja, passar competências para as autarquias é muito bom; agora, dar meios às autarquias para elas fazerem aquilo que se lhes destina seria o ideal."

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E1)

A dimensão financeira do processo surge também nas narrativas dos representantes das escolas do **concelho C**, onde, recorde-se, a autarquia faz um balanço globalmente negativo desta componente.

"Para haver aprofundamento e transferência de mais competências para as autarquias, seria necessária uma coisa que nós não temos neste momento, que é dinheiro. [...]"

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C2)

Para além da questão financeira, importa sublinhar que existem algumas reservas quanto à regulamentação expressa na legislação que enquadra o processo de municipalização: a rotatividade eleitoral dos executivos municipais é concebida, em vários concelhos, como um potencial fator de instabilidade na execução das competências.

Para o Chefe da Divisão de Intervenção Socioeducativa do **município B**, onde não se fazem sentir limitações financeiras relevantes, a descentralização de competências de educação para o poder local é um caminho a aprofundar, já que será a via mais adequada à desconcentração de funções não pedagógicas das escolas. Neste sentido, e salvaguardando que os domínios pedagógicos devem permanecer sob a alçada dos órgãos de gestão escolar e do Ministério da Educação, considera que a autarquia "devia ter recebido muito mais competências e que as devia ter aprofundado em cada uma das áreas". Para as escolas do concelho, que reconhecem manifestamente a qualidade da gestão realizada pela autarquia, o processo não é dado como garantido: reconhece-se a importância do empenho do município no desenvolvimento da rede educativa local, salientando-se que esta orientação pode mudar. Neste sentido, o aprofundamento do processo é desejável dentro da medida em que a orientação política que tem garantido a boa execução das competências se mantenha.

“Se a Câmara mantiver esta política de apostar na educação, não vejo entraves [ao aprofundamento da descentralização de competências] [...].”

(Representante dos pais e encarregados de educação do agrupamento de escolas B3)

No **concelho E**, dada a importância do reconhecimento pelas escolas de uma atitude empenhada da autarquia no preenchimento das suas necessidades, refere-se também a rotatividade dos executivos camarários como fator de instabilidade ou mudança ao nível da atuação na esfera da educação.

“Isto depende muito das vontades, e as vontades estão sempre a mudar.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas E2)

As preocupações em torno da estabilidade da execução das competências são particularmente prementes no **município A**, visto que a relação das escolas com a autarquia foi modificada exatamente a partir da mudança de executivo – construiu-se a partir daqui a ideia de que a gestão municipal das competências de educação depende da orientação do executivo camarário, dependendo portanto o sucesso do processo da rotatividade eleitoral dos municípios. Por esta razão, prevalece entre os diferentes atores um certo sentimento de incerteza quanto ao futuro do processo, sendo assinalada pelas escolas a necessidade de incorporar uma maior regulamentação nos termos da transferência de competências, por forma a assegurar a estabilidade da sua aplicação. Neste sentido, aponta-se no sentido de uma maior regulamentação das competências, necessária para assegurar a estabilidade do funcionamento das redes educativas locais.

“É evidente que sempre que há mudança de governo, há mudanças de política [...], mas não se notam tanto como aqui, onde as pessoas se conhecem, onde existem relações pessoais. Estamos um bocadinho ao sabor de ‘hoje ganha A e somos todos muito amigos’, ‘amanhã ganha B e somos todos muito inimigos’ e andamos aqui nisto... Um serviço credível, um serviço público [...] não pode estar sujeito a esse tipo de situações [...]. Neste momento as coisas acalmaram, mas não sabemos como vai ser amanhã!”

(Representante do pessoal não docente do agrupamento de escolas A1)

Para os representantes da Câmara Municipal do **concelho A**, a gestão das competências de educação deveria concentrar-se, idealmente, no Ministério da Educação, como forma de assegurar maior equidade nas condições de funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Em alternativa, sugere-se que a transferência de competências deveria ser universal, ou seja, todos os municípios deveriam encontrar-se em condições de igualdade perante as

competências de educação, colocando também todas as escolas em igualdade do ponto de vista da entidade que as tutela a diferentes níveis.

“Eu, por princípio, acho que esta matéria da educação deveria ser da competência do Estado [...] e as autarquias encontrariam formas de cooperar com o poder central.”

(Presidente do município A)

A Presidente do **município F** entende também que seria mais vantajoso que as competências tornassem a ser da responsabilidade da tutela. Contudo, visto o processo ter já sido iniciado, aponta para a necessidade de uma revisão do modelo: a municipalização deveria garantir um efetivo poder de decisão das autarquias, que assumem, no modelo atual, um papel menor de meras “pagadoras” – no fundo, entende que a descentralização deveria incorporar uma maior concentração de poder nas autarquias, com menor preponderância das posições das escolas. Refere o domínio do pessoal não docente para ilustrar este ponto de vista, explicando que lhe parece errado que sejam as escolas a definir quais as suas necessidades em termos de número de funcionários, em vez da autarquia.

“Havendo um protocolo para transferência de competências, esta teria que ser na íntegra: passar a autarquia a ter, de facto, uma intervenção. [...] Quem paga não decide nada.”

(Presidente do município F)

Na mesma linha, o Vereador da Educação do **município C** explica que as expectativas iniciais do executivo acerca da transferência de competências, que faziam antever um efetivo aprofundamento do papel do município na gestão local da educação, não encontraram correspondência na prática: aponta a incompletude do processo, alegando falta de objetividade na construção do papel da autarquia no domínio da educação, que permanece, no fundo, num formato supletivo, tendo na verdade autonomia reduzida.

“Acho que não funciona, porque ficámos a meio do processo e não faz sentido o que temos hoje.”

(Vereador da Educação do município C)

Exemplifica também por referência ao domínio do pessoal não docente, argumentando que, visto que, para garantir o melhor funcionamento quotidiano das escolas, a autarquia acaba por se ver forçada a delegar competências nos órgãos de gestão escolar – deste modo, o funcionamento das escolas acaba por se manter mais ou menos igual ao modelo anterior, em que a tutela dos funcionários pertencia ao Ministério.

“Este modelo não faz sentido: para que é que nos passam uma competência que imediatamente a seguir nós vamos passar para a escola? O Ministério devia passar diretamente para as escolas, como já estava.”

(Vereador da Educação do município C)

A dependência das perspectivas sobre o futuro do processo em relação ao balanço global sobre a aplicação do modelo é expressa de modo ponderado num dos agrupamentos de escolas do **concelho C**: Uma vez que não são sentidas quaisquer dificuldades no relacionamento com a autarquia, e visto que as competências têm sido asseguradas com sucesso, a descentralização é vista como uma via potencialmente favorável para as políticas de educação.

“[...] enquanto nós não identificarmos o que é que está errado em cada situação, parece que esta será uma boa situação. [...] Não vamos pensar que se forem transferidas mais competências que vai correr mal – não posso pensar nesse sentido porque nada me leva a crer nessa situação.”

(Presidente do Conselho Geral do agrupamento de escolas C2)

Os depoimentos recolhidos ao longo da realização dos estudos de caso revelam, pois, que um eventual aprofundamento da política de descentralização em educação deveria ser acompanhado de:

- Correspondente aumento das transferências financeiras, de modo a capacitar as autarquias para executar plenamente as competências;
- Maior regulamentação do processo, como garantia de independência da execução das competências face à orientação política das autarquias;
- Esclarecimento quanto ao papel das autarquias e das escolas, com clara distribuição de poder de decisão entre as partes.

CAPÍTULO V

Conclusões e recomendações

O processo de transferência de competências educativas para a autarquias decorre basicamente do Decreto – Lei nº 144 no qual se definem os cinco domínios de competências (Pessoal Não Docente; Ação Social Escolar; Construção manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino; Componente de Apoio à Família e Atividades de Enriquecimento Curricular). O presente relatório analisa uma diversidade de dados sobre cada um destes domínios recolhidos a partir das duas abordagens metodológicas utilizadas. A primeira, de carácter extensivo, incidiu na aplicação de dois inquéritos (um aos responsáveis autárquicos pela área da educação; o outro aos diretores dos agrupamentos de escolas situados nos municípios abrangidos). A segunda explorou uma abordagem mais qualitativa, focalizando-se em seis municípios particulares. A partir do cruzamento destas diversas análises é possível inferir quais os pontos conclusivos mais marcantes.

Uma primeira observação que, em certa medida, representa um pressuposto importante para a análise dos resultados do estudo, diz respeito ao facto de que parte muito significativa das autarquias já intervinha anteriormente na maioria dos domínios contemplados. Este dado é revelador sobre duas questões fundamentais que convém explicitar. A primeira tem a ver com a pertinência e a oportunidade deste processo que vem enquadrar e institucionalizar muitos dos procedimentos e atividades já desenvolvidas pelas autarquias. Ou seja, num certo sentido, *este processo não trouxe mudanças substanciais nos municípios abrangidos, visto que em muitas dos domínios já eram autarquias que geriam os processos*. Este dado explica, até certo ponto, o fato de para parte significativa dos inquiridos não terem sido percebidas grandes mudanças relativamente à situação anterior. De fato, verifica-se que, *grosso modo*, para quase metade dos inquiridos (em ambos os inquéritos) nada de substancial mudou, sobretudo no que concerne à perceção sobre a execução das competências. Estes dois dados que se articulam devem ser retidos como um pressuposto base, pois são reveladores sobre uma certa naturalidade do processo em causa.

Feito o reparo relativo a uma apreciação mais global, convém perceber quais os setores considerados mais positivos e mais negativos. Assim, em relação à perceção sobre as mudanças, verifica-se que *as componentes mais valorizadas são as de ordem relacional* referentes aos canais e modalidades de comunicação entre as autarquias e a escolas. Em contrapartida, é nas *dimensões de formalização* (definição de competências, eficácia nos

processos de gestão, etc.) que se identifica *uma percepção mais negativa*: praticamente metade das escolas e autarquias refere que a situação piorou. Estes resultados devem merecer uma reflexão aprofundada sobre os procedimentos a desenvolver no futuro.

Na verdade, um dos objetivos centrais deste processo de transferências de competências foi o de valorizar a descentralização e a vantagem da proximidade física e institucional (vista como uma *mais-valia*) para lidar e gerir as diversas competências enunciadas. Ora, o que os dados revelam é que essa *mais-valia* se reflete numa maior abertura relacional, mas não é acompanhada por uma efetiva formalização capaz de enquadrar devidamente as novas dinâmicas relacionais. É por via desta dissonância, entre a dimensão relacional e a necessidade de uma maior formalização, que se explicam grande parte das insatisfações obre o processo em causa.

No caso das autarquias é interessante verificar que o *cluster* designado de 'insatisfação' integra os municípios que não identificam uma alteração substancial nas formas de relacionamento, mas que, ao mesmo tempo, se queixam de um *défice* na formalização dos procedimentos. Isto sucede sobretudo nos concelhos mais pequenos e do interior onde já existia uma grande proximidade relacional (não havendo por isso uma alteração de fundo) e que com esta nova lei se tornaram ainda mais dependentes de dinâmicas informais e até subjetivas devido a uma certa ineficácia na formalização, na responsabilização e na gestão competências. Por sua vez, a componente relacional é muito valorizada nos maiores concelhos e mais urbanizados (situados a litoral e nas áreas metropolitanas), como sendo uma das *mais-valias* deste processo. Ou seja, nestes últimos a relações de proximidade não só aumentaram como se tornaram centrais para a condução das diversas atividades.

Em termos de avaliação geral, o processo é relativamente bem avaliado pelas autarquias. Para estas o problema fundamental não advém das novas incumbências e procedimentos mas da questão financeira, quer no que concerne à verba fixa enviada pelo Ministério da Educação para a construção/manutenção dos equipamentos escolares (vista como insuficiente), quer ao rácio definido pela portaria que atribui um dado número de funcionários não docentes, que para a maior parte dos municípios fica aquém das necessidades. Esta situação obriga, por parte da maior parte das Câmaras, a novas contratações de pessoal que ultrapassam o limite estabelecido pelo rácio, e que são asseguradas por verbas próprias provenientes do orçamento municipal.

A pressão financeira é a grande causa de insatisfação por parte dos responsáveis das autarquias. Por este motivo, cerca de 80% concordam que se deveria aprofundar as

competências das autarquias, desde que acompanhadas das respetivas verbas. Para estes o modelo de descentralização não só faz sentido como garante um melhor acompanhamento e monitorização dos equipamentos escolares e das atividades educativas. Todavia, sem o devido enquadramento financeiro o modelo torna-se muito difícil de gerir, sendo inviável a prazo.

No que diz respeito às escolas, o nível de satisfação geral não difere muito relativamente ao das autarquias. Os pontos de maior insatisfação incidem fundamentalmente em dois domínios: na construção manutenção e apetrechamento das escolas (31% dos AE) e na insuficiência ao nível do Pessoal Não Docente (30% dos AE) devido ao limite estabelecido pelo rácio. Aliás, este é um dos pontos geradores de maior tensão entre as câmaras (que passaram a ser a entidade empregadora do PND) e as escolas. Estas últimas não só demonstraram insatisfação sobre o número de funcionários atribuídos, como sobre as ambivalências geradas em relação à gestão e à responsabilização pelos recursos humanos (não docentes). Em muitos casos houve uma negociação para repartir as competências e em mais de metade dos agrupamentos procurou-se manter estas competências nos órgãos de gestão escolar. Este dado é revelador de uma certa tensão institucional.

Os défices de formalização referidos anteriormente resultam em grande medida da tensão gerada em torno das competências sobre o PND, que se refletem na forma diferenciada como as partes interpretam os mesmos procedimentos. Por exemplo, apenas 32% das autarquias reconheceram que se limitam a cumprir o rácio legal, enquanto nas escolas, 62% referiram que o respetivo município se limita a cumprir o rácio. Esta divergência percentual é sintomática sobre alguma dificuldade em definir competências e responsabilidades entre as partes.

As escolas são menos entusiastas do modelo geral: por um lado, enquanto 46% das autarquias considerou terem ocorrido melhorias com a implementação do normativo legal, só 18% das escolas o fizeram e, também em sentido inverso, 7% dos autarcas referiu que globalmente as mudanças tiveram efeitos negativos enquanto essa apreciação foi realizada por 26% das escolas respondentes e, por outro, 65% das escolas considera que as competências transferidas para as autarquias são suficientes ou excessivas. Por vezes, é realçado tanto pela análise dos questionários, como pelos estudos qualitativos, uma certa dificuldade das direções dos agrupamentos e das escolas em lidar com a gestão camarária nos diversos procedimentos em causa, designadamente de índole administrativa e contabilística. Ou seja, recorrentemente é salientada a dificuldade de cooperação entre escolas e autarquias. Este dado relaciona-se em parte com a dificuldade em formalizar as tarefas e as competências,

aludida anteriormente, ficando muitas vezes dependentes de vontades e decisões de índole mais personalizada, gerando situações de forte ambiguidade processual.

A este respeito, é interessante verificar nos estudos de caso, as diferentes estratégias que foram montadas para solucionar os diversos problemas resultantes das ambivalências processuais e que passaram pela explicitação dos procedimentos, nomeadamente, por via de canais informatizados, e pela responsabilização de funcionários (de ambas as partes) para a realização de tarefas específicas no sentido de agilizar uma melhor ligação entre as várias instituições. Estas experiências representam bons exemplos de cooperação institucional que deverão ser seguidos e aprofundados (benchmarking), no sentido de conciliar de forma mais profícua a dimensão relacional e de maior proximidade com a capacidade de formalizar os procedimentos e as competências.

Em suma, um dos objetivos centrais deste processo de descentralização foi o de dotar as autarquias e as escolas de novos canais de comunicação e de cooperação que contribuíssem para a um acompanhamento mais próximo da realidade escolar e educativa nos domínios definidos, de maneira a se responderem mais eficazmente a um conjunto de carências e de problemas identificados. Com este estudo, conclui-se que, como maior ou menor sucesso, esses canais comunicação foram construídos na base do incremento das dinâmicas relacionais. Esta abertura assenta em parte numa maior flexibilidade nos procedimentos, mas tem como revés alguma ineficácia em termos de formalização.

Pensamos que, a prazo, e com o aprofundamento do processo, naturalmente se criarão novos procedimentos que permitirão a constituição de plataformas mais estáveis e formalizadas de relacionamento. Todavia, a maior flexibilidade permite da parte das instituições uma capacidade acrescida na monitorização dos diversos problemas. Por exemplo, é notória a capacidade incorporada pelas escolas e autarquias na sinalização das situações de maior vulnerabilidade social e económica que se têm vindo a agravar com a crise económica, e na forma eficaz como, de um modo geral, respondem às necessidades de ordem alimentar ou ao nível do material escolar identificadas nas crianças e famílias mais carenciadas.

Contudo, por intermédio dos resultados, verificámos que existem um conjunto de constrangimentos, sobretudo de ordem financeira, que poderão comprometer a sustentabilidade deste processo, tornando-o mais inflexível e, de certa forma, mais centralizado à escala municipal. Dito de outra maneira, é natural que com o aperto financeiro as Câmaras tendam para uma maior centralização dos procedimentos com o intuito de melhor controlar os gastos e o uso das verbas disponíveis. Esta tendência poderá comprometer os

méritos da abertura e da maior flexibilidade relacional referidos anteriormente, o que significaria um retrocesso relativamente à construção de novos canais e modalidades de cooperação entre as várias instituições.

Num esforço de síntese final e tendo em vista a reflexão sobre a aplicabilidade e a sustentação da transferência de competências para os municípios, evidencia-se o conjunto de *pontos fortes* e *pontos fracos* decorrentes do presente exercício de avaliação (quadro 38) e identificam-se algumas das *condições que nos parecem indutoras de um maior sucesso*, ao terem estado na base da maior satisfação sentida pelas autarquias e pelas escolas.

Quadro 38. Avaliação da implementação do Decreto-Lei nº 144/2008

Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundamento do conceito de política local de educação, com responsabilização do poder local em matéria de educação • Fator de proximidade na gestão das competências, com fortalecimento das relações entre as autarquias e as escolas • Diminuição do volume de trabalho administrativo das escolas
Pontos fracos	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação do enquadramento financeiro do processo, com limitações orçamentais de algumas autarquias na execução das competências • Fragilidade da regulamentação do modelo, que pode gerar instabilidade na gestão das competências pelas autarquias • Insatisfação do pessoal não docente

A análise realizada sugere que são **fatores favoráveis** ao sucesso do aprofundamento da descentralização de gestão autárquica em educação a existência de:

- Bases relacionais sólidas, com efetiva aproximação entre os agentes das autarquias e das escolas;
- Disponibilidade financeira das autarquias para preencher as necessidades das escolas;
- Posição empenhada da autarquia no desenvolvimento da rede educativa local;
- Estabilidade e previsibilidade no desempenho das competências;
- Repartição de responsabilidades entre a autarquia e as escolas.

Finalmente, elencam-se algumas **recomendações** decorrentes da avaliação realizada:

- Adequar a transferência do montante financeiro ao volume das competências transferidas, bem como à diversidade dos contextos locais;

- Clarificar, a nível do enquadramento legal, a distribuição de competências entre as autarquias e as escolas, como garantia de estabilidade na execução das competências pelas autarquias.

Bibliografia

AAVV (2006), *A autonomia das escolas (textos da Conferência internacional A autonomia das escolas, 28-29 de novembro de 2005)*, Lisboa, Fundação Gulbenkian.

Barroso, João (1997), “Da Exclusão escolar dos alunos à Inclusão social da escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas”, *Actas do Fórum Contra a Exclusão Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, PETP.

Barroso, João (org.) (2003), *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*, Porto, Edições ASA.

Barroso, João (2005), “A Regulação da Educação” e “A nova gestão pública e a autonomia das escolas”, em João Barroso, *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta.

Charlot, Bernard (1994), *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin Éditeur.

Eurydice (2007), *Autonomia das escolas na europa. Políticas e Medidas*, GEPE (Ministério da Educação) e Unidade Portuguesa da Eurydice. Disponível em <http://www.eurydice.org>

Pinhal, João (2011), “A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente” em Cardona, M.J. e R. Marques (coord.), *Da Autonomia da Escola ao Sucesso Educativo : obstáculos e soluções*, Chamusca, Edições Cosmos.

Anexos

A. Listagem dos municípios com contrato de execução, por região²⁴

Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve
Amares	Águeda	Alenquer	Alandroal	Albufeira
Arcos de Valdevez	Castelo Branco	Almeirim	Alvito	Alcoutim
Armamar	Celorico da Beira	Alpiarça	Arronches	Faro
Baião	Góis	Amadora	Borba	Lagos
Braga	Ílhavo	Arruda dos Vinhos	Campo Maior	Loulé
Cabeceiras de Basto	Mealhada	Azambuja	Crato	Monchique
Carrazeda de Ansiães	Mêda	Cartaxo	Cuba (*)	Olhão
Cinfães	Mira	Coruche	Estremoz (*)	Portimão
Espinho	Mortágua	Golegã	Évora	S. Brás de Alportel
Fafe	Oliveira do Bairro	Loures	Ferreira do Alentejo	Silves
Felgueiras	Porto de Mós	Lourinhã	Gavião	Tavira
Freixo de Espada à Cinta	Sertã (*)	Mafra	Grândola	Vila do Bispo
Gondomar	Vila de Rei	Montijo	Mourão	
Guimarães	Vila Velha de Rodão	Nazaré	Nisa	
Lousada		Óbidos	Ourique	
Matosinhos		Odivelas	Ponte de Sôr	
Melgaço		Ourém	Portel	
Mirandela		Rio Maior	Reguengos de Monsaraz	
Monção		Santarém	Sines	
Montalegre		Sardoal	Vidigueira	
Murça		Sintra		
Paços de Ferreira		Tomar		
Paredes		Torres Novas		
Paredes de Coura		Vila Nova da		
Peso da Régua		Barquinha		
Ponte da Barca				
Ponte de Lima				
Resende				
Sabrosa				
Sta. Marta de Penaguião				
Santo Tirso				
Tabuaço				
Tarouca				
Terras de Bouro				
Torre de Moncorvo				
Trofa				
Valença				
Viana do Castelo				
Vila do Conde				
Vila Flor				
Vila Nova de Cerveira				
Vila Nova de Foz Côa				
Vizela				

²⁴ Nos municípios assinalados (*), apesar de celebrados Contratos de Execução com o Ministério da Educação, o modelo não se encontra atualmente em funcionamento porque o contrato foi revogado (Sertã e Cuba) ou porque as competências não foram assumidas pela autarquia (Estremoz).

B. Inquérito às Autarquias (transposição para Word da versão online do inquérito)

Este inquérito está a ser realizado no âmbito do projeto de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios, encomendado pelo Gabinete de Estatística e Planeamento de Educação (GEPE), do Ministério da Educação, ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL) e coordenado pelos Professores Teresa Seabra e Renato do Carmo.

A sua colaboração é essencial para o sucesso deste trabalho.

O tempo aproximado de resposta a este inquérito é de 15 minutos. Em qualquer momento do inquérito poderá salvar a sua resposta e retomá-la mais tarde. A sua resposta apenas será validada quando clicar no botão “submeter”.

Agradecemos desde já a sua colaboração. Para qualquer esclarecimento de dúvidas, contacte, por favor, um dos seguintes endereços eletrónicos:

inesdbaptista@gmail.com

ana.catarina.fontes@hotmail.com

Art. 8º da secção B do Código Deontológico dos Sociólogos:

“É dever dos sociólogos procurar evitar que da recolha, utilização e divulgação de informação decorram prejuízos para quem a presta ou para aqueles acerca de quem a informação é prestada. Devem, nomeadamente, salvaguardar o direito das pessoas à privacidade e ao anonimato, bem como respeitar a confidencialidade de informações e resultados, em todas as situações em que ela tenha sido acordada.”

DADOS DE CARACTERIZAÇÃO DO/A INQUIRIDO/A

P1. Indique o município que representa.

--

P2. Indique o cargo que ocupa neste momento na autarquia. (caso ocupe mais do que um cargo na autarquia, assinale ambos)

Presidente da Câmara Municipal (1)	
Vice-Presidente da Câmara Municipal (2)	
Vereador(a) da Educação (3)	
Responsável pela Divisão de Educação (ou equivalente) (4)	
Técnico(a) Superior (5)	
Outro. Qual? (6)	

P3. Acompanhou o processo de transferência de competências educativas para o município:

Desde o início do processo (1)	
Só no último ano (2)	

CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DO CONTRATO DE EXECUÇÃO

P4. Indique a data de início efetivo da execução do contrato (momento em que a autarquia assumiu as competências, e não necessariamente a data de assinatura ou publicação do contrato):

MÊS / ANO

P5. O contrato de execução abrange todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas do município?

Sim (1)

Se sim, passe para a P6

Não (2)

P5.1 Se não, por que motivo não são abrangidas todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas? (caso se aplique, pode assinalar ambas as opções)

P5.1.1. Há agrupamentos de escolas e/ou escolas não agrupadas que aguardam intervenção em termos de requalificação

P5.1.2. As escolas não abrangidas são escolas básicas e secundárias

P5.5.3. Outra razão. Qual?

P6. É o/a representante da autarquia na Comissão de Acompanhamento e Controlo do Contrato de Execução?

Sim (1)

Se sim, passe para a P7

Não (2)

P6.1. Se respondeu não, indique o cargo do/a representante da autarquia na Comissão de Acompanhamento e Controlo do Contrato de Execução. (caso o(a) representante ocupe mais do que um cargo na autarquia, assinale ambos)

Presidente da Câmara Municipal (1)

Vice-Presidente da Câmara Municipal (2)

Vereador(a) da Educação (3)

Responsável pela Divisão de Educação (ou equivalente) (4)

Técnico(a) Superior (5)

Outro. Qual? (6)

P7. Antes da assinatura do contrato de execução para transferência de competências, a autarquia desempenhava funções em alguma das seguintes áreas de competências?

	Sim (1)	Não (2)
P7.1. Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar		
P7.2. Ação social escolar no ensino básico		
P7.3. Construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino		
P7.4. Educação pré-escolar da rede pública		
P7.5. Atividades de enriquecimento curricular		

BALANÇO GLOBAL DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS

P8. Utilizando a escala proposta, indique para cada um dos aspetos seguintes se a transferência de competências para a autarquia veio piorar ou melhorar o funcionamento dos assuntos das escolas e da autarquia.

	1 Piorou muito	2 Piorou	3 Não mudou	4 Melhorou	5 Melhorou muito
P8.1. Envolvimento da autarquia nos assuntos das escolas					
P8.2. Capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos dos alunos (AEC, CAF)					
P8.3. Capacidade de resposta às necessidades das escolas em termos de manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino					
P8.4. Distribuição do pessoal não docente pelas escolas do município					
P8.5. Articulação e comunicação entre as escolas e a autarquia					
P8.6. Eficácia nos processos de gestão/decisão					
P8.7. Volume do trabalho administrativo da autarquia					
P8.8. Definição das competências a transferir para a autarquia e das competências a permanecer nos órgãos de gestão escolar					

P9. Tendo por referência o conjunto das competências já transferidas, parece-lhe que:

Seria importante alargar/aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das transferências financeiras (1)

Seria importante alargar/aprofundar as competências das autarquias, desde que o processo se faça acompanhar de correspondente aumento das transferências financeiras (2)

As competências transferidas para as autarquias são suficientes (3)

As competências transferidas para as autarquias são excessivas (4)

P10. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente ao processo de transferência de competências.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P11. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência para a autarquia das verbas consignadas à execução das novas competências.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P12. Utilizando a escala proposta, indique para cada aspeto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências.

	1	2	3	4	5
	Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita
P12.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P12.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P12.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO GRAU DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, POR DOMÍNIO DE COMPETÊNCIA

PESSOAL NÃO DOCENTE DAS ESCOLAS BÁSICAS E DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

P13. Qual das seguintes hipóteses ilustra melhor o posicionamento da autarquia relativamente a este domínio de competências?

Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (1)

Procurou-se centralizar na autarquia todas as competências (2)

Negociou-se com os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas de modo a repartir as competências (3)

P14. Para cada competência, indique se houve ou não delegação nos órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

	Sim (1)	Não (2)
P14.1. Recrutamento		
P14.2. Afetação e colocação do pessoal		
P14.3. Gestão de carreiras e remunerações		
P14.4. Poder disciplinar		
P14.5. Avaliação do desempenho		

P15. Em relação ao recrutamento do pessoal não docente, qual o procedimento habitual da autarquia?

A autarquia limita-se a cumprir o rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro (1)

Passe para a questão P16

A autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades dos estabelecimentos de ensino, independentemente do rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro (2)

Não se aplica, a autarquia delegou esta competência nos órgãos de gestão escolar (3)

Passe para a questão P16

P15.1. Se respondeu “a autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades dos estabelecimentos de ensino, independentemente do rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro”, indique modo de contratação habitual para o pessoal que excede o rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro:

Concurso público (1)	
Contratos de Emprego e Inserção (2)	
Programas ocupacionais (3)	
Outro. Qual? (4)	

P16. O pessoal não docente foi integrado no Conselho Coordenador da Avaliação do município?

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a questão P17	
Não se aplica (a autarquia delegou esta competência nos órgão de gestão escolar) (3)	
Passa para a questão P17	

P16.1. Se sim, indique se foi criada uma secção autónoma para avaliação do pessoal não docente.

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a questão P17	

P16.1.1. Se sim, a secção autónoma para avaliação do pessoal não docente é presidida:

Pelo Presidente da Câmara Municipal (1)	
Pelo(a) Vereador(a) da Educação da Câmara Municipal (2)	

P17. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à forma como tem decorrido o processo de transferência de competências em matéria de pessoal não docente.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P18. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de pessoal não docente?

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P19. Utilizando a escala proposta, indique para cada especto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de pessoal não docente.

	1	2	3	4	5
	Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita
P19.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P19.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P19.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

P20. A autarquia gastou verba superior à transferida pelo Ministério da Educação com esta rubrica?

Sim (1)	
Não (2)	

ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR NO ENSINO BÁSICO

P21. Indique as modalidades de apoios alimentares prestados pelo município. (pode assinalar mais do que uma opção)

P21.1. Distribuição diária e gratuita de leite	
P21.2. Fornecimento de refeições	
P21.3. Ações de educação e higiene alimentar	
P21.4. Outra(s). Quais?	

P22. Qual(is) a(s) entidade(s) responsável(is) pelo fornecimento das refeições e pela gestão dos refeitórios?

Autarquia (1)	
Empresas privadas (2)	

P23. Existe no município a necessidade de garantir transportes escolares?

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a questão P24	

P23.1. Se sim, indique o número aproximado de alunos que utilizam transporte escolar no município.

--

P24. Existe no município a necessidade de garantir o alojamento de alunos durante o período lécito?

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a questão P25	

P24.1. Se sim, qual a modalidade praticada pela autarquia? (pode assinalar mais do que uma opção)

P24.1.1. Rede oficial de residências para estudantes	
P24.1.2. Famílias de acolhimento	
P24.1.3. Alojamento facultado por entidades privadas	
P24.1.4. Outra(s). Quais?	

P25. A autarquia presta alguns auxílios económicos que não estejam previstos no Decreto-Lei n.º 55/2009 (manuais e materiais escolares, apoio a alunos com necessidades educativas especiais, apoio à frequência do ensino secundário e bolsas de mérito)?

Sim (1)	
Não (2)	
Passe para a questão P26	

P25.1. Se sim, especifique quais os apoios prestados.

P26. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à forma como tem decorrido a transferência de competências em matéria de Ação social escolar.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P27. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de Ação social escolar?

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P28. Utilizando a escala proposta, indique para cada aspecto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de Ação social escolar.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P28.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P28.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P28.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

P29. A autarquia gastou verba superior à transferida pelo Ministério da Educação com esta rubrica?

Sim (1)	
Não (2)	

CONSTRUÇÃO, MANUTENÇÃO E APETRECHAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

P30. Relativamente à manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, considera que as competências transferidas para a autarquia:

Estão bem definidas (1)	
Carecem de maior definição (2)	

P31. Como é gerida a verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas?

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, que passam a ser os primeiros responsáveis pela gestão do montante (1)

Passe para a questão P32

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, com a autarquia como agente responsável pela supervisão da gestão do montante (2)

Passe para a questão P32

A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (3)

P31.1. Se respondeu “a verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”, indique de que forma é feita essa gestão:

São utilizados os serviços da autarquia (1)

São contratualizados serviços externos/privados (2)

P32. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à forma como tem decorrido a transferência de competências em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P33. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P34. Utilizando a escala proposta, indique para cada aspecto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P34.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P34.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P34.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

P35. A autarquia gastou verba superior à transferida pelo Ministério da Educação com esta rubrica?

Sim (1)	
Não (2)	

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR DA REDE PÚBLICA

P36. O município assegura o prolongamento do horário escolar para os alunos do ensino pré-escolar?

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a questão P37	

P36.1. Se sim, quais os períodos de tempo ocupados? (pode assinalar mais do que uma opção)

Antes das atividades curriculares	
Depois das atividades curriculares	
Durante os períodos de interrupções letivas, excluindo a interrupção entre anos letivos	
Durante os períodos de interrupções letivas, incluindo a interrupção entre anos letivos	

P36.2. Se sim, identifique a(s) entidade(s) promotora(s)²⁵. (pode assinalar mais do que uma opção)

P36.2.1. Autarquia	
P36.2.2. Junta de Freguesia	
P36.2.3. IPSS	
P36.2.4. Agrupamento de escolas ou escola não agrupada	
P36.2.5. Associação de pais	
P36.2.6. Empresa municipal	
P36.2.7. Empresa privada	
P36.2.8. Outra. Qual?	

P36.3. Se sim, identifique a(s) entidade(s) operacional(is)²⁶. (pode assinalar mais do que uma opção)

P36.3.1. Autarquia	
P36.3.2. Junta de Freguesia	
P36.3.3. IPSS	
P36.3.4. Agrupamento de escolas ou escola não agrupada	
P36.3.5. Associação de pais	
P36.3.6. Empresa municipal	
P36.3.7. Empresa privada	
P36.3.8. Outra. Qual?	

P36.4. Se sim, indique os espaços utilizados para a realização das atividades.

²⁵ Entidade com quem o ME contratualizou diretamente a oferta das atividades da Componente de Apoio à Família.

²⁶ Entidade ou estrutura diretamente responsável pela organização, oferta e implementação de uma ou mais atividades da Componente de Apoio à Família num município.

Espaços nas escolas (1)	
Espaços fora das escolas. Quais? (2)	

P37. Relativamente à aquisição de material didático e pedagógico, como é feita a gestão da verba pela autarquia?

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar, que passam a ser os únicos responsáveis pela gestão do montante (1)	
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar, sendo a autarquia responsável pela supervisão da gestão do montante (2)	
A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar (3)	

P38. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à forma como tem decorrido a transferência de competências em matéria de educação pré-escolar.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P39. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de educação pré-escolar da rede pública.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

P40. Utilizando a escala proposta, indique para cada aspeto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de educação pré-escolar da rede pública.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P40.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P40.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P40.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

P41. A autarquia gastou verba superior à transferida pelo Ministério da Educação com esta rubrica?

Sim (1)	
Não (2)	

ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR

P42. Indique qual o conjunto de Atividades de Enriquecimento Curricular oferecido pelo município. (escolha apenas uma opção)

Inglês + Música + Atividade Física e Desportiva (1) Passe para a questão P43	
Inglês + 2 atividades (2)	
Inglês + 1 atividade (3)	

P42.1. Se selecionou a opção “Inglês + 1 ou 2 atividades”, indique quais a(s) outra(s) atividade(s) oferecida(s) para além do Inglês:

P42.1.1. Música

P42.1.2. Atividade Física e Desportiva	
P42.1.3. Atividades de apoio ao estudo	
P43.1.4. Ensino de outra língua estrangeira	
P43.1.5. Outras expressões artísticas	
P43.1.6. Outra. Qual?	

P43. Identifique a(s) entidade(s) promotora(s) das atividades de enriquecimento curricular.
(pode assinalar mais do que uma opção)

P43.1. Autarquia	
P43.2. Junta de Freguesia	
P43.3. IPSS	
P43.4. Agrupamento de escolas ou escola não agrupada	
P43.5. Associação de pais	
P43.6. Empresa municipal	
P43.7. Empresa privada	
P43.8.Outra. Qual?	

P44. Identifique a(s) entidade(s) operacional(is) das atividades de enriquecimento curricular:

P44.1. Autarquia	
P44.2. Junta de Freguesia	
P44.3. IPSS	
P44.4. Agrupamento de escolas ou escola não agrupada	
P44.5. Associação de pais	
P44.6. Empresa municipal	
P44.7. Empresa privada	
P44.8.Outra. Qual?	

P45. A autarquia procura assegurar que a planificação das atividades de enriquecimento curricular é feita de acordo com o programa curricular oficial?

Sim, apenas no caso do Inglês e/ou da Música e/ou da Atividade Física e Desportiva (1)

Sim, tanto no caso do Inglês e/ou da Música e/ou da Atividade Física e Desportiva como para outras atividades (2)

Não, para nenhuma das atividades (3)

P46. Utilizando a escala proposta, indique em que medida concorda com as afirmações seguintes.

	1 Discordo completam ente	2 Discor do	3 Não concordo nem discordo	4 Concor do	5 Concordo completam ente
P46.1. As atividades de enriquecimento curricular oferecidas são adequadas ao contexto local					
P46.2. As atividades de enriquecimento curricular oferecidas são facilmente articuláveis com a dimensão curricular					
P46.3. Os docentes das atividades de enriquecimento curricular têm um perfil adequado à dinâmica dos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas					
P46.4. A autarquia procura assegurar a articulação entre as atividades de enriquecimento curricular e os conteúdos programáticos					
P46.5. Os horários das atividades de enriquecimento curricular são compatíveis com os horários letivos					

P47. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à execução das competências transferidas em matéria de atividades de enriquecimento curricular.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita
---------------------------	--	--	--	-------------------------

P48. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de atividades de enriquecimento curricular.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

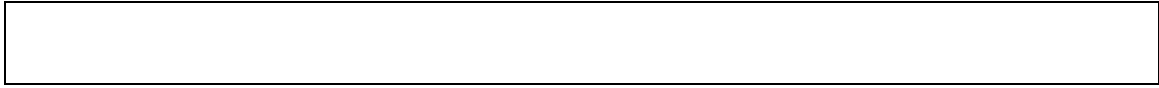
P49. Utilizando a escala proposta, indique para cada aspeto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências em matéria de atividades de enriquecimento curricular.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P49.1. Regularidade das transferências para a autarquia					
P49.2. Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências					
P49.3. Clareza quanto ao destino das verbas transferidas					

P50. A autarquia gastou verba superior à transferida pelo Ministério da Educação com esta rubrica?

Sim (1)	
Não (2)	

Se tiver observações ou sugestões, deixe-as no espaço seguinte.



C. Inquérito aos agrupamentos verticais de escolas / escolas não agrupadas (transposição para *Word* da versão online do inquérito)

INQUÉRITO ÀS ESCOLAS

Este inquérito está a ser realizado no âmbito do projeto de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios, encomendado pelo Gabinete de Estatística e Planeamento de Educação (GEPE), do Ministério da Educação, ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL) e coordenado pelos Professores Teresa Seabra e Renato do Carmo.

A sua colaboração é essencial para o sucesso deste trabalho.

O tempo aproximado de resposta a este inquérito é de 15 minutos. Em qualquer momento do inquérito poderá salvar a sua resposta e retomá-la mais tarde. A sua resposta apenas será validada quando clicar no botão “submeter”.

Agradecemos desde já a sua colaboração. Para qualquer esclarecimento de dúvidas, contacte, por favor, um dos seguintes endereços eletrónicos:

inesdbaptista@gmail.com

ana.catarina.fontes@hotmail.com

Art. 8º da secção B do Código Deontológico dos Sociólogos:

“É dever dos sociólogos procurar evitar que da recolha, utilização e divulgação de informação decorram prejuízos para quem a presta ou para aqueles acerca de quem a informação é prestada. Devem, nomeadamente, salvaguardar o direito das pessoas à privacidade e ao anonimato, bem como respeitar a confidencialidade de informações e resultados, em todas as situações em que ela tenha sido acordada.”

DADOS DE CARACTERIZAÇÃO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS / ESCOLA NÃO AGRUPADA

P1. Indique o município em que se situa o agrupamento de escolas/escola não agrupada.

--

P2. Indique se representa um agrupamento de escolas ou escola não agrupada.

Agrupamento de escolas (1)	
Escola não agrupada (2)	

P3. Indique os níveis de ensino ministrados no agrupamento de escolas/escola não agrupada.
(assinale tantas opções quanto seja necessário)

P3.1. Pré-escolar (1)	
P3.2. 1º ciclo (2)	
P3.3. 2º ciclo (3)	
P3.4. 3º ciclo (4)	
P3.5. Ensino Secundário (5)	

DADOS DE CARACTERIZAÇÃO DO(A) INQUIRIDO(A)

P4. Indique qual o cargo que ocupa neste momento no agrupamento de escolas/escola não agrupada.

Diretor(a) (1)	
Presidente da Comissão Instaladora Provisória (2)	
Outro. Qual? (2)	

P5. Há quantos anos letivos acompanha o processo de transferência de competências educativas para o município?

Um ano letivo (1)	
Dois anos letivos (2)	
Três anos letivos (3)	

P6. É o/a representante dos agrupamentos de escolas e/ou escolas não agrupadas na Comissão de Acompanhamento e Controlo do Contrato de Execução?

Sim (1)	|
Não (2)	|

CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DO CONTRATO DE EXECUÇÃO

P7. O agrupamento de escolas/escola não agrupada é abrangido pelo contrato de execução em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino?

Sim (1)	|
Não (2)	|

P8. Antes da assinatura do contrato de execução para transferência de competências, a autarquia desempenhava funções em alguma das seguintes áreas de competências?

	Sim (1)	Não (2)
P8.1. Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar		
P8.2. Ação social escolar no ensino básico		
P8.3. Construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino		
P8.4. Educação pré-escolar da rede pública		
P8.5. Atividades de enriquecimento curricular		

BALANÇO GLOBAL DA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS

P9. Utilizando a escala proposta, indique para cada um dos aspetos seguintes se a transferência de competências para a autarquia veio piorar ou melhorar o funcionamento dos assuntos das escolas.

	1 Piorou	2	3 Não mudou	4	5 Melhorou
P9.1. Envolvimento da autarquia nos assuntos das escolas					
P9.2. Capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos dos alunos (AEC, CAF)					
P9.3. Capacidade de resposta às necessidades das escolas em termos de manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino					
P9.4. Distribuição do pessoal não docente pelas escolas do município					
P9.5. Articulação e comunicação entre as escolas e a autarquia					
P9.6. Eficácia nos processos de gestão/decisão					
P9.7. Volume do trabalho administrativo das escolas					
P9.8. Definição das competências a transferir para a autarquia e das competências a permanecer nos órgãos de gestão escolar					

P10. Tendo por referência o conjunto das competências já transferida, parece-lhe que:

Seria importante alargar/aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das transferências financeiras (1)	
Seria importante alargar/aprofundar as competências das autarquias, desde que o processo se faça acompanhar de correspondente aumento das transferências financeiras (2)	
As competências transferidas para as autarquias são suficientes (3)	
As competências transferidas para as autarquias são excessivas (4)	

P11. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente ao processo de transferência de competências educativas para a autarquia.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente positivo

CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO GRAU DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, POR DOMÍNIO DE COMPETÊNCIA

PESSOAL NÃO DOCENTE DAS ESCOLAS BÁSICAS E DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

P12. Qual das seguintes hipóteses ilustra melhor o posicionamento do agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente a este domínio de competências?

Procurou-se manter na competência dos órgãos de gestão escolar tudo o que foi possível

(1)

Procurou-se que todas as competências fossem transferidas para a autarquia (2)

Negociou-se com a autarquia de modo a repartir as competências (3)

P13. Para cada competência, indique se houve ou não delegação nos órgãos de direção, administração e gestão do agrupamento/escola não agrupada.

	Sim (1) Passe para a P15	Não (2)
P13.1. Recrutamento		
P13.2. Afetação e colocação do pessoal		
P13.3. Gestão de carreiras e remunerações		
P13.4. Poder disciplinar		
P13.5. Avaliação do desempenho		

P14. Indique o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia de cada uma das competências seguintes. *(apenas responde relativamente aos domínios que não foram delegados nos órgãos de administração e gestão do agrupamento / escola isolada)*

	1	2	3	4	5
	Extremamente insatisfeito(a)				Extremamente satisfeito(a)
P14.1. Recrutamento do pessoal não docente					
P14.2. Afetação e colocação do pessoal não docente					
P14.3. Gestão de carreiras e remunerações do pessoal não docente					
P14.4. Poder disciplinar sobre o pessoal não docente					
P14.5. Avaliação do desempenho do pessoal não docente					

P15. Em relação ao recrutamento do pessoal não docente para o agrupamento de escolas/escola não agrupada, qual o procedimento habitual da autarquia?

A autarquia limita-se a cumprir o rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro (1)

A autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades do agrupamento de escolas/escola não agrupada, independentemente do rácio definido pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de Setembro (2)

Não se aplica, a competência foi delegada nos órgãos de gestão escolar (3)

P16. Indique, utilizando a escala proposta, com que frequência cada uma das situações seguintes ocorre entre os funcionários do agrupamento de escolas/escola não agrupada.

	1 Nunca	2 Às Vezes	3 Muitas vezes
P16.1. Confusão entre 'entidade patronal' (autarquia) e 'entidade gestora' (agrupamento de escolas/escola não agrupada)			
P16.2. Dúvidas sobre a entidade competente em matéria de avaliação de desempenho			
P16.3. Dúvidas quanto à entidade competente em matéria de gestão do processo de faltas, férias e licenças			
P16.4. Instabilidade ou conflito decorrente da possibilidade de redistribuição, pela autarquia, de pessoal entre escolas do mesmo agrupamento ou entre escolas de diferentes agrupamentos			

P17. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de pessoal não docente.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR NO ENSINO BÁSICO

P18 Como avalia a eficácia da execução autárquica das competências em matéria de ação social escolar?

A autarquia cumpre eficazmente as suas competências, dando resposta célere e adequada às necessidades dos alunos (1)	
A autarquia cumpre as suas competências razoavelmente, apesar de as necessidades de alguns alunos permanecerem sem resposta (2)	
A autarquia cumpre as suas competências ineficazmente, já que existe um número considerável de alunos cujas necessidades permanecem sem resposta (3)	

P19. Para cada um dos aspetos seguintes, e utilizando a escala proposta, indique qual o grau de satisfação do agrupamento de escolas/escola não agrupada com o fornecimento de refeições escolares.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P19.1. Qualidade das refeições					
P19.2. Competência dos funcionários					
P19.3. Higiene e segurança na coinfecção das refeições					

P20. Existem alunos do agrupamento/escola não agrupada que utilizam o transporte escolar?

Sim (1)	
Não (2)	
Passe para a P21	

P20.1. Se sim, indique o número aproximado de alunos que utilizam transporte escolar no seu agrupamento de escolas/escola não agrupada.

--

P21. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de ação social escolar.

1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
--------------------------------	---	---	---	------------------------------

P22. Como é gerida a verba consignada à manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino?

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, que passam a ser os primeiros responsáveis pela gestão do montante (1)
--

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, com a autarquia como agente responsável pela supervisão da gestão do montante (2)

A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (3)

P23. Para cada aspeto, e utilizando a escala de resposta proposta, indique o grau de satisfação do agrupamento de escolas/escola não agrupada em relação à prestação da autarquia em matéria de manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

	1 Extremamente insatisfeita	2	3	4	5 Extremamente satisfeita
P23.1. Resolução de problemas imediatos (substituição ou reparação de equipamentos, intervenções nas infraestruturas, etc.)					
P23.2. Manutenção periódica do edificado (pinturas, reparações, etc.)					
P23.3. Aquisição de equipamentos e materiais (mobiliário, tecnologias de informação e comunicação, material didático e pedagógico, etc.)					

P24. Comparativamente à prestação da Direção Regional de Educação em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, a intervenção da autarquia:

É muito pior (1)	
É pior (2)	
É semelhante (3)	
É melhor (4)	
É muito melhor (5)	

P25. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR DA REDE PÚBLICA (apenas para os agrupamentos com valência de pré-escolar)

P26. Relativamente à aquisição de material didático e pedagógico, como é feita a gestão da verba pela autarquia?

A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar, que passam a ser os únicos responsáveis pela gestão do montante (1)	
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar, sendo a autarquia responsável pela supervisão da gestão do montante (2)	
A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e/ou estabelecimentos de ensino pré-escolar (3)	

P27. Utilizando a escala proposta, indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de educação pré-escolar da rede pública.

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

ATIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (apenas para os agrupamentos / estabelecimentos onde se leciona o 1º ciclo do ensino básico)

P28. Utilizando a escala proposta, indique em que medida concorda com as afirmações seguintes.

	1 Discordo completamente	2 Discordo	3 Não concordo nem discordo	4 Concordo	5 Concordo completamente
P28.1. As atividades de enriquecimento curricular oferecidas são adequadas ao contexto local					
P28.2. As atividades de enriquecimento curricular oferecidas são facilmente articuláveis com a dimensão curricular					
P28.3. Os docentes das atividades de enriquecimento curricular têm um perfil adequado à dinâmica do agrupamento de escolas/escola não agrupada					
P28.4. A autarquia procura assegurar a articulação entre as atividades de enriquecimento curricular e os conteúdos programáticos					
P28.5. Os horários das atividades de enriquecimento curricular são compatíveis com os horários letivos					

P29. Os docentes das atividades de enriquecimento curricular estão integrados no Conselho de Docentes?

Sim (1)	
Não (2)	
Passa para a P30	

P29.1. Se sim, a integração dos docentes das atividades de enriquecimento curricular no Conselho de Docentes contribui para a melhor articulação entre as atividades de enriquecimento curricular e os conteúdos curriculares?

Sim (1)	
Não (2)	

P30. Utilizando a escala seguinte, como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de atividades de enriquecimento curricular?

1	2	3	4	5
Extremamente insatisfeita				Extremamente satisfeita

Se tiver observações ou sugestões, deixe-as no espaço seguinte.

D. Anexo estatístico

1.Procedimentos de construção de índices

- **Índice de percepção global da mudança**
 - *Questões do inquérito:* “Utilizando a escala proposta (de 1-Piorou a 3-Melhorou), indique para cada um dos aspetos seguintes se a transferência de competências para a autarquia veio piorar ou melhorar o funcionamento dos assuntos das escolas / das autarquias:
 - Capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos dos alunos (AEC, CAF);
 - Capacidade de resposta às necessidades das escolas em termos de manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino
 - Distribuição do pessoal não docente pelas escolas do município”

- **Índice de percepção da mudança a nível relacional**
 - *Questões do inquérito:* “Utilizando a escala proposta (de 1-Piorou a 3-Melhorou), indique para cada um dos aspetos seguintes se a transferência de competências para a autarquia veio piorar ou melhorar o funcionamento dos assuntos das escolas / das autarquias:
 - Envolvimento da autarquia nos assuntos das escolas
 - Articulação e comunicação entre as escolas e a autarquia”

- **Índice de percepção da mudança a nível processual**
 - *Questões do inquérito:* “Utilizando a escala proposta (de 1-Piorou a 3-Melhorou), indique para cada um dos aspetos seguintes se a transferência de competências para a autarquia veio piorar ou melhorar o funcionamento dos assuntos das escolas / das autarquias:
 - Eficácia nos processos de gestão/decisão
 - Volume do trabalho administrativo das escolas
 - Definição das competências a transferir para a autarquia e das competências a permanecer nos órgãos de gestão escolar”

2.Frequências das variáveis principais, filtradas para os pares de respostas Municípios (49 casos)/Agrupamentos de Escolas (120 casos)

2.1 Municípios

Índice de percepção da mudança global				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	3	6,1	6,3	6,3
Não mudou	20	40,8	41,7	47,9
Melhorou	25	51,0	52,1	100,0
Total	48	98,0	100,0	
Sem resposta	1	2,0		
Total	49	100,0		

Índice de percepção de mudança - dimensão relacional				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	2	4,1	4,2	4,2
Não mudou	23	46,9	47,9	52,1
Melhorou	23	46,9	47,9	100,0
Total	48	98,0	100,0	
Sem resposta	1	2,0		
Total	49	100,0		

Índice de percepção de mudança - dimensão processual				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	21	42,9	42,9	42,9
Não mudou	24	49,0	49,0	91,8
Melhorou	4	8,2	8,2	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução				
	N	%	% válida	% acum.
Nenhum	2	4,1	4,1	4,1
2 em 5	1	2,0	2,0	6,1
3 em 5	3	6,1	6,1	12,2
4 em 5	9	18,4	18,4	30,6
5 em 5	34	69,4	69,4	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Insatisfeita ou muito insatisfeita	9	18,4	18,4	18,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	24	49,0	49,0	67,3
Satisfeita ou muito satisfeita	16	32,7	32,7	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências no domínio ASE (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	6	12,2	13,0	13,0
Insatisfeita	8	16,3	17,4	30,4
Nem satisfeita nem insatisfeita	28	57,1	60,9	91,3
Satisfeita	4	8,2	8,7	100,0
Total	46	93,9	100,0	
Sem resposta	3	6,1		
Total	49	100,0		

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências no domínio Construção / Manutenção (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	10	20,4	20,8	20,8
Insatisfeita	9	18,4	18,8	39,6
Nem satisfeita nem insatisfeita	22	44,9	45,8	85,4
Satisfeita	7	14,3	14,6	100,0
Total	48	98,0	100,0	
Sem resposta	1	2,0		
Total	49	100,0		

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências no domínio PND (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	3	6,1	6,1	6,1
Insatisfeita	9	18,4	18,4	24,5
Nem satisfeita nem insatisfeita	22	44,9	44,9	69,4
Satisfeita ou muito satisfeita	15	30,6	30,6	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências no domínio Educação pré-escolar (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Insatisfeita ou muito insatisfeita	8	16,3	16,7	16,7
Nem satisfeita nem insatisfeita	23	46,9	47,9	64,6
Satisfeita ou muito satisfeita	17	34,7	35,4	100,0
Total	48	98,0	100,0	
Sem resposta	1	2,0		
Total	49	100,0		

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências no domínio AEC (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Insatisfeita ou muito insatisfeita	1	2,0	2,1	2,1
Nem satisfeita nem insatisfeita	25	51,0	52,1	54,2
Satisfeita ou muito satisfeita	22	44,9	45,8	100,0
Total	48	98,0	100,0	
Sem resposta	1	2,0		
Total	49	100,0		

Tendo por referência o conjunto das competências já transferidas, parece-lhe que:				
	N	%	% válida	% acum.
Importante alargar/aprofundar as competências, independentemente do aumento das transferências financeiras	1	2,0	2,0	2,0
Importante alargar/aprofundar as competências, desde que acompanhadas de transferências financeiras	39	79,6	79,6	81,6
As competências transferidas para as autarquias são suficientes	5	10,2	10,2	91,8
As competências transferidas para as autarquias são excessivas	4	8,2	8,2	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Posicionamento da autarquia na gestão do domínio do PND				
	N	%	% válida	% acum.
Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas	7	14,3	14,3	14,3
Procurou-se centralizar todas as competências na autarquia	9	18,4	18,4	32,7
Negociou-se com os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas de modo a repartir as competências	33	67,3	67,3	100,0
Total	49	100,0	100,0	

Procedimento da autarquia na contratação do PND				
	N	%	% válida	% acum.
A autarquia limita-se a cumprir o rácio	17	34,7	37,0	37,0
A autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades dos estabelecimentos de ensino, independentemente do rácio	29	59,2	63,0	100,0
Total	46	93,9	100,0	
Sem resposta	3	6,1		
Total	49	100,0		

Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas				
	N	%	% válida	% acum.
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, que passam a se	4	8,2	8,5	8,5
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, com a autarquia	6	12,2	12,8	21,3
A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos agrupamentos	37	75,5	78,7	100,0
Total	47	95,9	100,0	
Sem resposta	2	4,1		
Total	49	100,0		

2.2 Agrupamentos de Escolas

Índice de perceção de mudanças global				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	27	22,5	22,5	22,5
Não mudou	71	59,2	59,2	81,7
Melhorou	22	18,3	18,3	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Índice de perceção de mudanças relacionais				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	13	10,8	10,8	10,8
Não mudou	60	50,0	50,0	60,8
Melhorou	47	39,2	39,2	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Índice de perceção de mudanças a nível processual				
	N	%	% válida	% acum.
Piorou	59	49,2	49,2	49,2
Não mudou	54	45,0	45,0	94,2
Melhorou	7	5,8	5,8	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução				
	N	%	% válida	% acum.
Nenhum	1	,8	,8	,8
1 em 5	2	1,7	1,7	2,5
2 em 5	17	14,2	14,2	16,7
3 em 5	17	14,2	14,2	30,8
4 em 5	41	34,2	34,2	65,0
5 em 5	42	35,0	35,0	100
Total	120	100	100	

Grau de satisfação com o processo de transferência de competências (geral)				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	10	8,3	8,3	8,3
Insatisfeita	24	20,0	20,0	28,3
Nem satisfeita nem insatisfeita	39	32,5	32,5	60,8
Satisfeita	40	33,3	33,3	94,2
Muito satisfeita	7	5,8	5,8	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Grau de satisfação face à execução pela autarquia das competências transferidas no âmbito da Ação Social Escolar				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	2	1,7	1,7	1,7
Insatisfeita	10	8,3	8,3	10,0
Nem satisfeita nem insatisfeita	45	37,5	37,5	47,5
Satisfeita	47	39,2	39,2	86,7
Muito satisfeita	16	13,3	13,3	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Grau de satisfação face à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	6	5,0	6,4	6,4
Insatisfeita	20	16,7	21,3	27,7
Nem satisfeita nem insatisfeita	31	25,8	33,0	60,6
Satisfeita	28	23,3	29,8	90,4
Muito satisfeita	9	7,5	9,6	100,0
Total	94	78,3	100,0	
Sem resposta	26	21,7		
Total	120	100,0		

Grau de satisfação relativamente à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de PND				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	10	8,3	8,3	8,3
Insatisfeita	22	18,3	18,3	26,7
Nem satisfeita nem insatisfeita	47	39,2	39,2	65,8
Satisfeita	34	28,3	28,3	94,2
Muito satisfeita	7	5,8	5,8	100,0
Total	120	100,0	100,0	

Grau de satisfação face à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de Educação Pré-escolar				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	5	4,2	4,2	4,2
Insatisfeita	8	6,7	6,7	10,9
Nem satisfeita nem insatisfeita	43	35,8	36,1	47,1
Satisfeita	45	37,5	37,8	84,9
Muito satisfeita	18	15,0	15,1	100,0
Total	119	99,2	100,0	
Sem resposta	1	,8		
Total	120	100,0		

Grau de satisfação face à execução pela autarquia das competências transferidas em matéria de AEC				
	N	%	% válida	% acum.
Muito insatisfeita	4	3,3	3,4	3,4
Insatisfeita	17	14,2	14,3	17,6
Nem satisfeita nem insatisfeita	32	26,7	26,9	44,5
Satisfeita	50	41,7	42,0	86,6
Muito satisfeita	16	13,3	13,4	100,0
Total	119	99,2	100,0	
Sem resposta	1	,8		
Total	120	100,0		

Tendo por referência o conjunto das competências já transferida, parece-lhe que:				
	N	%	% válida	% acum.
Alargar/aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das transf. financeiras	7	5,8	6,2	6,2
Alargar/aprofundar as competências das autarquias, desde que acompanhadas de correspondentes verbas	31	25,8	27,4	33,6
As competências transferidas para as autarquias são suficientes	41	34,2	36,3	69,9

As competências transferidas para as autarquias são excessivas	34	28,3	30,1	100,0
Total	113	94,2	100,0	
Sem resposta	7	5,8		
Total	120	100,0		

Posicionamento do agrupamento de escolas na gestão do domínio do PND				
	N	%	% válida	% acum.
Procurou-se manter na competência dos órgãos de gestão escolar tudo o que foi possível	53	44,2	52,0	52,0
Procurou-se que todas as competências fossem transferidas para a autarquia	7	5,8	6,9	58,8
Negociou-se com a autarquia de modo a repartir as competências	42	35,0	41,2	100,0
Total	102	85,0	100,0	
Sem resposta	18	15,0		
Total	120	100,0		

Procedimento da autarquia na contratação do PND				
	N	%	% válida	% acum.
A autarquia limita-se a cumprir o rácio definido legalmente	71	59,2	62,3	62,3
A autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades do AE, independentemente do rácio	43	35,8	37,7	100,0
Total	114	95,0	100,0	
Sem resposta	6	5,0		
Total	120	100,0		

Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas				
	N	%	% válida	% acum.
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos AE, que passam a ser os gestores	26	21,7	28,3	28,3
A verba é transferida para os órgãos de gestão dos AE, a autarquia supervisiona	18	15,0	19,6	47,8
A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia, que atende às solicitações dos órgãos de gestão dos AE	48	40,0	52,2	100,0
Total	92	76,7	100,0	
Sem resposta	28	23,3		
Total	120	100,0		

3. Construção de clusters

Para a análise de clusters foram utilizados três conjuntos de variáveis:

- **Autarquias**
 - *Variáveis de apreciação global do processo* – em termos gerais e por domínios de competências
 - *Questões do inquérito:* “Utilizando a escala proposta (de 1 – extremamente insatisfeita a 5 – extremamente satisfeita), indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente ao processo de transferência de competências (*no domínio ASE; Construção e manutenção; PND; Educação Pré-Escolar e AEC*).”
 - *Índice de apreciação financeira do processo* - em termos gerais e por domínios de competências
 - Este índice foi construído a partir de quatro variáveis, tanto para a apreciação geral, como para cada um dos domínios de competências
 - *Questões do inquérito:*
 - “Utilizando a escala proposta (de 1 – extremamente insatisfeita a 5 – extremamente satisfeita), indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência para a autarquia das verbas consignadas à execução das novas competências (*no domínio ASE; Construção e manutenção; PND; Educação Pré-Escolar e AEC*).”
 - “Utilizando a escala proposta (de 1 – extremamente insatisfeita a 5 – extremamente satisfeita), indique para cada aspeto o grau de satisfação da autarquia relativamente à transferência das verbas consignadas à execução das novas competências (*no domínio ASE; Construção e manutenção; PND; Educação Pré-Escolar e AEC*): Regularidade das transferências para a autarquia; Adequação das verbas transferidas às despesas decorrentes das novas transferências; Clareza quanto ao destino das verbas transferidas.”
- **Agrupamentos de Escolas**
 - *Variáveis de apreciação global do processo* – em termos gerais e por domínios de competências

Questões do inquérito: “Utilizando a escala proposta de 1 – extremamente insatisfeita a 5 – extremamente satisfeita), indique como avalia, em termos gerais, o grau de satisfação do seu agrupamento de escolas/escola não agrupada relativamente ao processo de transferência de competências educativas para a autarquia (*no domínio ASE; Construção e manutenção; PND; Educação Pré-Escolar e AEC*).”

4. Análise bivariada – clusters

4.1 Autarquias: avaliação global e financeira do processo

Cluster avaliação global do processo (autarquias), por posicionamento geográfico							
		Posicionamento geográfico / densidade populacional					Total
		Faixa Litoral, <100 hab./km2	Faixa Litoral, >100 hab./km2	Interior, <100 hab./km2	Interior, >100 hab./km2	AM	
Satisfação	N	13	12	10	6	3	44
	% linha	29,5	27,3	22,7	13,6	6,8	100,0
	% coluna	81,3	80,0	38,5	75,0	60,0	62,9
	% Total	18,6	17,1	14,3	8,6	4,3	62,9
Insatisfação	N	2	2	13	0	0	17
	% linha	11,8	11,8	76,5	0	0	100,0
	% coluna	12,5	13,3	50,0	0	0	24,3
	% Total	2,9	2,9	18,6	0	0	24,3
Outras situações	N	1	1	3	2	2	9
	% linha	11,1	11,1	33,3	22,2	22,2	100,0
	% coluna	6,2	6,7	11,5	25,0	40,0	12,8
	% Total	1,4	1,4	4,3	2,8	2,8	12,8
Total	N	16	15	26	8	5	70
	% linha	22,9	21,4	37,1	11,4	7,1	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	22,9	21,4	37,1	11,4	7,1	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), por posicionamento geográfico							
		Posicionamento geográfico / densidade populacional					Total
		Faixa Litoral, <100 hab./km2	Faixa Litoral, >100 hab./km2	Interior, <100 hab./km2	Interior, >100 hab./km2	AM	
Insatisfação muito acentuada	N	4	4	12	3	2	25
	% linha	16,0	16,0	48,0	12,0	8,0	100,0
	% coluna	25,0	26,7	46,2	37,5	40,0	35,7
	% Total	5,7	5,7	17,1	4,3	2,9	35,7
Insatisfação	N	8	10	5	5	0	28
	% linha	28,6	35,7	17,9	17,9	0	100,0
	% coluna	50,0	66,7	19,2	62,5	0	40,0
	% Total	11,4	14,3	7,1	7,1	0	40,0
Satisfação / Neutro	N	4	0	4	0	3	11
	% linha	36,4	0,0	36,4	0,0	27,3	100,0
	% coluna	25,0	0,0	15,4	0,0	60,0	15,7
	% Total	5,7	0,0	5,7	0,0	4,3	15,7
Outras situações	N	0	1	5	0	0	6
	% linha	0,0	16,6	83,3	0,0	0,0	100,0
	% coluna	0,0	6,6	19,2	0,0	0,0	8,6
	% Total	0,0	1,4	7,1	0,0	0,0	8,6
Total	N	16	15	26	8	5	70
	% linha	22,9	21,4	37,1	11,4	7,1	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	22,9	21,4	37,1	11,4	7,1	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), por dimensão da rede escolar no município				
		Número de AE no município		Total
		1 AE	2 ou mais AE	
Satisfação	N	23	21	44
	% linha	52,3	47,7	100,0
	% coluna	53,5	77,8	62,9
	% Total	32,9	30,0	62,9
Insatisfação	N	16	1	17
	% linha	94,1	5,9	100,0
	% coluna	37,2	3,7	24,3
	% Total	22,9	1,4	24,3
Outras situações	N	4	5	9
	% linha	44,4	55,5	100,0
	% coluna	9,3	18,5	12,8
	% Total	5,7	7,1	12,8
Total	N	43	27	70
	% linha	61,4	38,6	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0
	% Total	61,4	38,6	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), por dimensão da rede escolar no município				
		Número de AE no município		Total
		1 AE	2 ou mais AE	
Insatisfação muito acentuada	N	17	8	25
	% linha	68,0	32,0	100,0
	% coluna	39,5	29,6	35,7
	% Total	24,3	11,4	35,7
Insatisfação	N	15	13	28
	% linha	53,6	46,4	100,0
	% coluna	34,9	48,1	40,0
	% Total	21,4	18,6	40,0
Satisfação / Neutro	N	7	4	11
	% linha	63,6	36,4	100,0
	% coluna	16,3	14,8	15,7
	% Total	10,0	5,7	15,7
Outras situações	N	4	2	6
	% linha	66,6	33,3	100,0
	% coluna	25,6	22,3	8,6
	% Total	5,7	2,6	8,6
Total	N	43	27	70
	% linha	61,4	38,6	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0
	% Total	61,4	38,6	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), por número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução							
		Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução					Total
		Nenhum	2 em 5	3 em 5	4 em 5	5 em 5	
Satisfação	N	2	0	3	9	30	44
	% linha	4,5	0	6,8	20,5	68,2	100,0
	% coluna	66,7	0	60,0	56,3	66,7	62,9
	% Total	2,9	0	4,3	12,9	42,9	62,9
Insatisfação	N	0	1	2	5	9	17
	% linha	0	5,9	11,8	29,4	52,9	100,0
	% coluna	0	100,0	40,0	31,3	20,0	24,3
	% Total	0	1,4	2,9	7,1	12,9	24,3
Outras situações	N	1	0	0	2	6	9
	% linha	11,1	0,0	0,0	22,2	66,6	100,0
	% coluna	33,3	0,0	0,0	12,4	13,3	12,8
	% Total	1,4	0,0	0,0	2,8	8,6	12,8
Total	N	3	1	5	16	45	70
	% linha	4,3	1,4	7,1	22,9	64,3	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	4,3	1,4	7,1	22,9	64,3	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), por número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução							
		Número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução					Total
		Nenhum	2 em 5	3 em 5	4 em 5	5 em 5	
Insatisfação muito acentuada	N	2	1	2	9	11	25
	% linha	8,0	4,0	8,0	36,0	44,0	100,0
	% coluna	66,7	100,0	40,0	56,3	24,4	35,7
	% Total	2,9	1,4	2,9	12,9	15,7	35,7
Insatisfação	N	0	0	2	5	21	28
	% linha	0	0	7,1	17,9	75,0	100,0
	% coluna	0	0	40,0	31,3	46,7	40,0
	% Total	0	0	2,9	7,1	30,0	40,0
Satisfação / Neutro	N	1	0	1	0	9	11
	% linha	9,1	0	9,1	0	81,8	100,0
	% coluna	33,3	0	20,0	0	20,0	15,7
	% Total	1,4	0	1,4	0	12,9	15,7
Outras situações	N	0	0	0	2	4	6
	% linha	0,0	0,0	0,0	33,3	66,6	100,0
	% coluna	0,0	0,0	0,0	12,4	8,9	8,6
	% Total	0,0	0,0	0,0	2,8	5,7	8,6
Total	N	3	1	5	16	45	70
	% linha	4,3	1,4	7,1	22,9	64,3	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	4,3	1,4	7,1	22,9	64,3	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), de acordo com a forma de gestão do PND						
		Posicionamento da autarquia na gestão do domínio do PND				Total
		Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas	Procurou-se centralizar todas as competências na autarquia	Negociou-se com os agrupamentos de escolas de modo a repartir as competências	Sem resposta	
Satisfação	N	9	6	28	1	44
	% linha	20,5	13,6	63,6	2,3	100,0
	% coluna	69,2	46,2	70,0	25,0	62,9
	% Total	12,9	8,6	40,0	1,4	62,9
Insatisfação	N	1	5	8	3	17
	% linha	5,9	29,4	47,1	17,6	100,0
	% coluna	7,7	38,5	20,0	75,0	24,3
	% Total	1,4	7,1	11,4	4,3	24,3
Outras situações	N	3	2	4	0	9
	% linha	33,3	22,2	44,4	0,0	100,0
	% coluna	23,1	15,3	10,0	0,0	12,8
	% Total	4,3	2,8	5,7	0,0	12,8
Total	N	13	13	40	4	70
	% linha	18,6	18,6	57,1	5,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	18,6	18,6	57,1	5,7	100,0

Cluster avaliação financeira processo (autarquias), de acordo com a forma de gestão do PND						
		Posicionamento da autarquia na gestão do domínio do PND				Total
		Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas	Procurou-se centralizar todas as competências na autarquia	Negociou-se com os agrupamentos de escolas de modo a repartir as competências	Sem resposta	
Insatisfação muito acentuada	N	6	6	9	4	25
	% linha	24,0	24,0	36,0	16,0	100,0
	% coluna	46,2	46,2	22,5	100,0	35,7
	% Total	8,6	8,6	12,9	5,7	35,7
Insatisfação	N	5	4	19	0	28
	% linha	17,9	14,3	67,9	0,0	100,0
	% coluna	38,5	30,8	47,5	0,0	40,0
	% Total	7,1	5,7	27,1	0,0	40,0
Satisfação / Neutro	N	1	2	8	0,0	11
	% linha	9,1	18,2	72,7	0,0	100,0
	% coluna	7,7	15,4	20,0	0,0	15,7
	% Total	1,4	2,9	11,4	0,0	15,7
Outras situações	N	1	1	4	0	6
	% linha	16,6	16,6	66,6	0,0	100,0
	% coluna	1,3	7,6	10,0	0,0	8,6
	% Total	1,4	1,4	5,7	0,0	8,6
Total	N	13	13	40	4	70
	% linha	18,6	18,6	57,1	5,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	18,6	18,6	57,1	5,7	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), por procedimento da autarquia na contratação do PND					
		Procedimento da autarquia na contratação do PND			Total
		A autarquia limita-se a cumprir o rácio legal	A autarquia recruta pessoal consoante as necessidades, independentemente do rácio legal	Sem resposta	
Satisfação	N	13	30	1	44
	% linha	29,5	68,2	2,3	100,0
	% coluna	59,1	68,2	25,0	62,9
	% Total	18,6	42,9	1,4	62,9
Insatisfação	N	6	8	3	17
	% linha	35,3	47,1	17,6	100,0
	% coluna	27,3	18,2	75,0	24,3
	% Total	8,6	11,4	4,3	24,3
Outras situações	N	3	6	0	9
	% linha	33,3	66,6	0,0	100,0
	% coluna	13,6	13,6	0,0	12,8
	% Total	4,3	8,6	0,0	12,8
Total	N	22	44	4	70
	% linha	31,4	62,9	5,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	31,4	62,9	5,7	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), por procedimento da autarquia na contratação do PND					
		Procedimento da autarquia na contratação do PND			Total
		A autarquia limita-se a cumprir o rácio legal	A autarquia recruta pessoal de acordo com as necessidades, independentemente do rácio legal	Sem resposta	
Insatisfação muito acentuada	N	8	14	3	25
	% linha	32,0	56,0	12,0	100,0
	% coluna	36,4	31,8	75,0	35,7
	% Total	11,4	20,0	4,3	35,7
Insatisfação	N	9	18	1	28
	% linha	32,1	64,3	3,6	100,0
	% coluna	40,9	40,9	25,0	40,0
	% Total	12,9	25,7	1,4	40,0
Satisfação / Neutro	N	3	8	0	11
	% linha	27,3	72,7	0,0	100,0
	% coluna	13,6	18,2	0,0	15,7
	% Total	4,3	11,4	0,0	15,7
Outras situações	N	2	4	0	6
	% linha	33,3	66,6	0,0	100,0
	% coluna	9,1	9,1	0,0	8,6
	% Total	2,9	5,7	0,0	8,6
Total	N	22	44	4	70
	% linha	31,4	62,9	5,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	31,4	62,9	5,7	100,0

Clusters de apreciação global do processo (autarquias), de acordo com o procedimento da autarquia na gestão das verbas de construção e manutenção das escolas					
		Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas			Total
		A gestão da verba é integralmente transferida para os agrupamentos de escolas	A gestão verba é transferida para os agrupamentos de escolas, com a supervisão da autarquia	A verba é gerida exclusivamente pela autarquia	
Satisfação	N	4	3	35	42
	% linha	9,5	7,1	83,3	100,0
	% coluna	66,7	37,5	68,6	64,6
	% Total	6,2	4,6	53,8	64,6
Insatisfação	N	1	2	11	14
	% linha	7,1	14,3	78,6	100,0
	% coluna	16,7	25,0	21,6	21,5
	% Total	1,5	3,1	16,9	21,5
Outras situações	N	1	3	5	9
	% linha	11,1	33,3	55,5	100,0
	% coluna	16,7	37,5	9,8	13,8
	% Total	1,5	4,6	7,7	13,8
Total	N	6	8	51	65
	% linha	9,2	12,3	78,5	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	9,2	12,3	78,5	100,0

Clusters de apreciação financeira do processo (autarquias), de acordo com o procedimento da autarquia na gestão das verbas de construção e manutenção das escolas					
		Gestão da verba consignada à manutenção e apetrechamento das escolas			Total
		A verba é integralmente transferida para os agrupamentos de escolas	A verba é transferida para os agrupamentos de escolas, com a supervisão da autarquia	A verba é gerida exclusivamente pela autarquia	
Insatisfação muito acentuada	N	2	5	16	23
	% linha	8,7	21,7	69,6	100,0
	% coluna	33,3	62,5	31,4	35,4
	% Total	3,1	7,7	24,6	35,4
Insatisfação	N	4	2	20	26
	% linha	15,4	7,7	76,9	100,0
	% coluna	66,7	25,0	39,2	40,0
	% Total	6,2	3,1	30,8	40,0
Satisfação / Neutro	N	0	1	10	11
	% linha	0	9,1	90,9	100,0
	% coluna	0	12,5	19,6	16,9
	% Total	0	1,5	15,4	16,9
Outras situações	N	0	0	5	5
	% linha	0,0	0,0	100,0	100,0
	% coluna	0,0	0,0	9,8	7,7
	% Total	0,0	0,0	7,7	7,7
Total	N	6	8	51	65
	% linha	9,2	12,3	78,5	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	9,2	12,3	78,5	100,0

Clusters avaliação global do processo (autarquias), de acordo com a forma de gestão das necessidades de obras e manutenção nas escolas				
		Gestão por parte da autarquia		Total
		São utilizados os serviços da autarquia	São contratualizados serviços externos/privados	
Satisfação	N	28	4	32
	% linha	87,5	12,5	100,0
	% coluna	70,0	66,7	69,6
	% Total	60,9	8,7	69,6
Insatisfação	N	8	1	9
	% linha	88,9	11,1	100,0
	% coluna	20,0	16,7	19,6
	% Total	17,4	2,2	19,6
Outras situações	N	4	1	5
	% linha	80,0	20,0	100,0
	% coluna	10,0	16,7	10,9
	% Total	8,7	2,2	10,9
Total	N	40	6	46
	% linha	87,0	13,0	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0
	% Total	87,0	13,0	100,0

Clusters avaliação financeira do processo (autarquias), de acordo com a forma de gestão das necessidades de obras e manutenção nas escolas				
		Gestão por parte da autarquia		Total
		São utilizados os serviços da autarquia	São contratualizados serviços externos/privados	
Insatisfação muito acentuada	N	13	2	15
	% linha	86,7	13,3	100,0
	% coluna	32,5	33,3	32,6
	% Total	28,3	4,3	32,6
Insatisfação	N	15	2	17
	% linha	88,2	11,8	100,0
	% coluna	37,5	33,3	37,0
	% Total	32,6	4,3	37,0
Satisfação / Neutro	N	8	2	10
	% linha	80,0	20,0	100,0
	% coluna	20,0	33,3	21,7
	% Total	17,4	4,3	21,7
Outras situações	N	4	0	4
	% linha	100,0	0,0	100,0
	% coluna	10,0	0,0	8,6
	% Total	8,7	0,0	8,6
Total	N	40	6	46
	% linha	87,0	13,0	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0
	% Total	87,0	13,0	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão relacional					
		Índice de percepção de mudança - dimensão relacional			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Satisfação	N	1	21	22	44
	% linha	2,3	47,7	50,0	100,0
	% coluna	16,7	65,6	68,8	62,9
	% Total	1,4	30,0	31,4	62,9
Insatisfação	N	4	8	5	17
	% linha	23,5	47,1	29,4	100,0
	% coluna	66,7	25,0	15,6	24,3
	% Total	5,7	11,4	7,1	24,3
Outras situações	N	1	3	5	9
	% linha	11,1	33,3	55,5	100,0
	% coluna	16,6	9,4	15,6	12,9
	% Total	1,4	4,3	7,1	12,9
Total	N	6	32	32	70
	% linha	8,6	45,7	45,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	8,6	45,7	45,7	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão relacional					
		Índice de percepção de mudança - dimensão relacional			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação muito acentuada	N	4	11	10	25
	% linha	16,0	44,0	40,0	100,0
	% coluna	66,7	34,4	31,3	35,7
	% Total	5,7	15,7	14,3	35,7
Insatisfação	N	1	15	12	28
	% linha	3,6	53,6	42,9	100,0
	% coluna	16,7	46,9	37,5	40,0
	% Total	1,4	21,4	17,1	40,0
Satisfação / Neutro	N	0	5	6	11
	% linha	0	45,5	54,5	100,0
	% coluna	0	15,6	18,8	15,7
	% Total	0	7,1	8,6	15,7
Outras situações	N	1	1	4	6
	% linha	16,6	16,6	66,6	100,0
	% coluna	16,7	3,6	12,4	8,6
	% Total	1,4	1,4	5,7	8,6
Total	N	6	32	32	70
	% linha	8,6	45,7	45,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	8,6	45,7	45,7	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de execução das competências					
		Índice de percepção de mudança - dimensão execução das competências			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Satisfação	N	1	21	22	44
	% linha	2,3	47,7	50,0	100,0
	% coluna	20,0	63,6	68,8	62,9
	% Total	1,4	30,0	31,4	62,9
Insatisfação	N	3	9	5	17
	% linha	17,6	52,9	29,4	100,0
	% coluna	60,0	27,3	15,6	24,3
	% Total	4,3	12,9	7,1	24,3
Outras situações	N	1	3	5	9
	% linha	11,1	33,3	55,5	100,0
	% coluna	20,0	9,1	15,6	12,8
	% Total	1,4	4,3	7,1	12,8
Total	N	5	33	32	70
	% linha	7,1	47,1	45,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	7,1	47,1	45,7	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de execução das competências					
		Índice de percepção de mudança - dimensão execução das competências			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação muito acentuada	N	3	13	9	25
	% linha	12,0	52,0	36,0	100,0
	% coluna	60,0	39,4	28,1	35,7
	% Total	4,3	18,6	12,9	35,7
Insatisfação	N	1	15	12	28
	% linha	3,6	53,6	42,9	100,0
	% coluna	20,0	45,5	37,5	40,0
	% Total	1,4	21,4	17,1	40,0
Satisfação / Neutro	N	0	4	7	11
	% linha	0	36,4	63,6	100,0
	% coluna	0	12,1	21,9	15,7
	% Total	0	5,7	10,0	15,7
Outras situações	N	1	1	4	6
	% linha	16,7	16,7	66,7	100,0
	% coluna	20,0	7,1	12,5	8,6
	% Total	1,4	1,4	5,7	8,6
Total	N	5	33	32	70
	% linha	7,1	47,1	45,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	7,1	47,1	45,7	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de formalização					
		Índice de percepção de mudança - dimensão formalização			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Satisfação	N	21	19	4	44
	% linha	47,7	43,2	9,1	100,0
	% coluna	60,0	63,3	80,0	62,9
	% Total	30,0	27,1	5,7	62,9
Insatisfação	N	10	7	0	17
	% linha	58,8	41,2	0	100,0
	% coluna	28,6	23,3	0	24,3
	% Total	14,3	10,0	0	24,3
Outras situações	N	4	4	1	9
	% linha	44,4	44,4	11,1	100,0
	% coluna	11,4	13,4	20,0	12,9
	% Total	5,7	5,7	1,4	12,9
Total	N	35	30	5	70
	% linha	50,0	42,9	7,1	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	50,0	42,9	7,1	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de formalização					
		Índice de percepção de mudança - dimensão formalização			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação muito acentuada	N	13	11	1	25
	% linha	52,0	44,0	4,0	100,0
	% coluna	37,1	36,7	20,0	35,7
	% Total	18,6	15,7	1,4	35,7
Insatisfação	N	17	9	2	28
	% linha	60,7	32,1	7,1	100,0
	% coluna	48,6	30,0	40,0	40,0
	% Total	24,3	12,9	2,9	40,0
Satisfação / Neutro	N	3	8	0	11
	% linha	27,3	72,7	0	100,0
	% coluna	8,6	26,7	0	15,7
	% Total	4,3	11,4	0	15,7
Outras situações	N	2	2	2	6
	% linha	33,3	33,3	33,3	100,0
	% coluna	5,7	6,6	40,0	8,6
	% Total	2,9	2,9	2,9	8,6
Total	N	35	30	5	70
	% linha	50,0	42,9	7,1	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	50,0	42,9	7,1	100,0

Cluster avaliação global do processo (autarquias), consoante as perspetivas futuras sobre a transferência de competências						
		Perspetivas futuras sobre o processo de transferência de competências				Total
		Aprofundar as competências, independentemente do aumento das transferências financeiras	Aprofundar as competências, desde que acompanhadas de transferências financeiras	Competências transferidas são suficientes	Competências transferidas são excessivas	
Satisfação	N	1	36	5	1	43
	% linha	2,3	83,7	11,6	2,3	100,0
	% coluna	100,0	64,3	83,3	16,7	62,3
	% Total	1,4	52,2	7,2	1,4	62,3
Insatisfação	N	0	11	1	5	17
	% linha	0	64,7	5,9	29,4	100,0
	% coluna	0	19,6	16,7	83,3	24,6
	% Total	0	15,9	1,4	7,2	24,6
Outras situações	N	0	9	0	0,0	9
	% linha	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	% coluna	0,0	16,1	0,0	0,0	13,0
	% Total	0,0	13,0	0,0	0,0	13,0
Total	N	1	56	6	6	69
	% linha	1,4	81,2	8,7	8,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	1,4	81,2	8,7	8,7	100,0

Cluster avaliação financeira do processo (autarquias), consoante as perspetivas futuras sobre a transferência de competências						
		Perspetivas futuras sobre o processo de transferência de competências				Total
		Aprofundar as competências, independentemente do aumento das transferências financeiras	Aprofundar as competências, desde que acompanhadas de transferências financeiras	Competências transferidas são suficientes	Competências transferidas são excessivas	
Insatisfação muito acentuada	N	0	21	1	3	25
	% linha	0	84,0	4,0	12,0	100,0
	% coluna	0	37,5	16,7	50,0	36,2
	% Total	0	30,4	1,4	4,3	36,2
Insatisfação	N	0	22	3	2	27
	% linha	0	81,5	11,1	7,4	100,0
	% coluna	0	39,3	50,0	33,3	39,1
	% Total	0	31,9	4,3	2,9	39,1
Satisfação / Neutro	N	0	9	1	1	11
	% linha	0	81,8	9,1	9,1	100,0
	% coluna	0	16,1	16,7	16,7	15,9
	% Total	0	13,0	1,4	1,4	15,9
Outras situações	N	1	4	1	0	5
	% linha	20,0	60,0	20,0	0,0	100,0
	% coluna	100,0	7,1	16,7	0,0	7,2
	% Total	1,4	5,8	1,4	0,0	7,2
Total	N	1	56	6	6	69
	% linha	1,4	81,2	8,7	8,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	1,4	81,2	8,7	8,7	100,0

4.2. Escolas: apreciação global do processo

Cluster avaliação do processo (escolas), por número de domínios de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução								
		Número de domínio de intervenção da autarquia prévia ao contrato de execução						Total
		Nenhum	1 em 5	2 em 5	3 em 5	4 em 5	5 em 5	
Insatisfação	N	2	3	6	5	18	28	62
	% linha	3,2	4,8	9,7	8,1	29,0	45,2	100,0
	% coluna	50,0	60,0	37,5	41,7	42,9	45,2	44,0
	% Total	1,4	2,1	4,3	3,5	12,8	19,9	44,0
Insatisfação muito acentuada	N	1	1	3	2	2	4	13
	% linha	7,7	7,7	23,1	15,4	15,4	30,8	100,0
	% coluna	25,0	20,0	18,8	16,7	4,8	6,5	9,2
	% Total	0,7	0,7	2,1	1,4	1,4	2,8	9,2
Satisfação	N	1	1	4	5	22	29	62
	% linha	1,6	1,6	6,5	8,1	35,5	46,8	100,0
	% coluna	25,0	20,0	25,0	41,7	52,4	46,8	44,0
	% Total	0,7	0,7	2,8	3,5	15,6	20,6	44,0
Outras situações	N	0	0	3	0	0	1	4
	% linha	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	75,0	100,0
	% coluna	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	5,5	2,8
	% Total	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4	2,8
Total	N	4	5	16	12	42	62	141
	% linha	2,8	3,5	11,3	8,5	29,8	44,0	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	2,8	3,5	11,3	8,5	29,8	44,0	100,0

Cluster avaliação processo (escolas), de acordo com o posicionamento na gestão do PND					
		Posicionamento do agrupamento de escolas na gestão do PND			Total
		Procurou-se manter na competência dos órgãos de gestão escolar tudo o que foi possível	Procurou-se que todas as competências fossem transferidas para a autarquia	Negociou-se com a autarquia de modo a repartir as competências	
Insatisfação	N	21	5	25	51
	% linha	41,2	9,8	49,0	100,0
	% coluna	31,8	55,6	49,0	40,5
	% Total	16,7	4,0	19,8	40,5
Insatisfação muito acentuada	N	7	2	4	13
	% linha	53,8	15,4	30,8	100,0
	% coluna	10,6	22,2	7,8	10,3
	% Total	5,6	1,6	3,2	10,3
Satisfação	N	36	2	21	59
	% linha	61,0	3,4	35,6	100,0
	% coluna	54,5	22,2	41,2	46,8
	% Total	28,6	1,6	16,7	46,8
Outras situações	N	2	0	1	3
	% linha	66,6	0,0	33,3	100,0
	% coluna	4,1	0,0	2,0	2,4
	% Total	1,6	0,0	0,8	2,4
Total	N	66	9	51	126
	% linha	52,4	7,1	40,5	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	52,4	7,1	40,5	100,0

Cluster avaliação processo (escolas), de acordo com o posicionamento da autarquia na contratação de PND				
		Procedimento da autarquia na contratação de PND		Total
		A autarquia limita-se a cumprir o rácio legal	A autarquia recruta pessoal atendendo às necessidades, para além do rácio legal	
Insatisfação	N	39	16	55
	% linha	70,9	29,1	100,0
	% coluna	49,4	30,8	42,0
	% Total	29,8	12,2	42,0
Insatisfação muito acentuada	N	11	2	13
	% linha	84,6	15,4	100,0
	% coluna	13,9	3,8	9,9
	% Total	8,4	1,5	9,9
Satisfação	N	27	32	59
	% linha	45,8	54,2	100,0
	% coluna	34,2	61,5	45,0
	% Total	20,6	24,4	45,0
Outras situações	N	2	2	4
	% linha	50,0	50,0	100,0
	% coluna	2,5	3,9	3,0
	% Total	1,5	1,5	3,0
Total	N	79	52	131
	% linha	60,3	39,7	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0
	% Total	60,3	39,7	100,0

Cluster avaliação do processo (escolas), de acordo com a forma de gestão da verba de manutenção e apetrechamento das escolas					
		Gestão da verba de manutenção e apetrechamento das escolas			Total
		A gestão da verba é transferida integralmente para os agrupamentos de escolas	A gestão da verba é transferida para os Agrupamentos de escolas, com supervisão da autarquia	A verba é gerida exclusivamente pela Autarquia	
Insatisfação	N	16	9	36	61
	% linha	26,2	14,8	59,0	100,0
	% coluna	43,2	42,9	44,4	43,9
	% Total	11,5	6,5	25,9	43,9
Insatisfação muito acentuada	N	1	2	10	13
	% linha	7,7	15,4	76,9	100,0
	% coluna	2,7	9,5	12,3	9,4
	% Total	0,7	1,4	7,2	9,4
Satisfação	N	19	10	32	61
	% linha	31,1	16,4	52,5	100,0
	% coluna	51,4	47,6	39,5	43,9
	% Total	13,7	7,2	23,0	43,9
Outras situações	N	1	0	3	4
	% linha	25,0	0,0	75,0	100,0
	% coluna	2,7	0,0	3,8	2,8
	% Total	0,7	0,0	2,2	2,9
Total	N	37	21	81	139
	% linha	26,6	15,1	58,3	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	26,6	15,1	58,3	100,0

Cluster avaliação do processo (escolas), de acordo com a percepção de mudança na dimensão relacional					
		Índice de percepção de mudança - dimensão relacional			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação	N	13	30	19	62
	% linha	21,0	48,4	30,6	100,0
	% coluna	61,9	46,2	34,5	44,0
	% Total	9,2	21,3	13,5	44,0
Insatisfação muito acentuada	N	8	4	1	13
	% linha	61,5	30,8	7,7	100,0
	% coluna	38,1	6,2	1,8	9,2
	% Total	5,7	2,8	0,7	9,2
Satisfação	N	0	30	32	62
	% linha	0	48,4	51,6	100,0
	% coluna	0	46,2	58,2	44,0
	% Total	0	21,3	22,7	44,0
Outras situações	N	0	1	3	4
	% linha	0,0	25,0	75,0	100,0
	% coluna	0,0	1,4	5,5	2,8
	% Total	0,0	1,4	1,4	2,8
Total	N	21	65	55	141
	% linha	14,9	46,1	39,0	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	14,9	46,1	39,0	100,0

Cluster avaliação do processo (escolas), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de execução das competências					
		Índice de percepção de mudanças - dimensão execução das competências			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação	N	26	33	3	62
	% linha	41,9	53,2	4,8	100,0
	% coluna	66,7	44,6	10,7	44,0
	% Total	18,4	23,4	2,1	44,0
Insatisfação muito acentuada	N	12	1	0	13
	% linha	92,3	7,7	0	100,0
	% coluna	30,8	1,4	0	9,2
	% Total	8,5	0,7	0	9,2
Satisfação	N	1	38	23	62
	% linha	1,6	61,3	37,1	100,0
	% coluna	2,6	51,4	82,1	44,0
	% Total	0,7	27,0	16,3	44,0
Outras situações	N	0	2	2	4
	% linha	0,0	50,0	50,0	100,0
	% coluna	0,0	2,6	7,2	2,8
	% Total	0,0	1,4	1,4	2,8
Total	N	39	74	28	141
	% linha	27,7	52,5	19,9	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	27,7	52,5	19,9	100,0

Cluster avaliação do processo (escolas), de acordo com a percepção de mudança na dimensão de formalização					
		Índice de percepção de mudança - dimensão formalização			Total
		Piorou	Não mudou	Melhorou	
Insatisfação	N	38	24	0	62
	% linha	61,3	38,7	0,0	100,0
	% coluna	59,4	34,3	0,0	44,0
	% Total	27,0	17,0	0,0	44,0
Insatisfação muito acentuada	N	11	2	0	13
	% linha	84,6	15,4	0,0	100,0
	% coluna	17,2	2,9	0,0	9,2
	% Total	7,8	1,4	0,0	9,2
Satisfação	N	15	42	5	62
	% linha	24,2	67,7	8,1	100,0
	% coluna	23,4	60,0	71,4	44,0
	% Total	10,6	29,8	3,5	44,0
Outras situações	N	0	2	2	4
	% linha	0,0	50,0	50,0	100,0
	% coluna	0,0	2,9	28,6	2,8
	% Total	0,0	1,42	1,42	2,8
Total	N	64	70	7	141
	% linha	45,4	49,6	5,0	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	45,4	49,6	5,0	100,0

Cluster avaliação do processo (escolas), consoante as perspetivas futuras sobre a transferência de competências						
		Perspetivas futuras sobre o processo de transferência de competências				Total
		Aprofundar as competências das autarquias, independentemente do aumento das verbas	Aprofundar as competências das autarquias, desde que acompanhadas de correspondentes verbas	Competências transferidas são suficientes	Competências transferidas são excessivas	
Insatisfação	N	5	11	17	24	57
	% linha	8,8	19,3	29,8	42,1	100,0
	% coluna	55,6	31,4	35,4	60,0	43,2
	% Total	3,8	8,3	12,9	18,2	43,2
Insatisfação muito acentuada	N	0	1	1	11	13
	% linha	0,0	7,7	7,7	84,6	100,0
	% coluna	0,0	2,9	2,1	27,5	9,8
	% Total	0,0	0,8	0,8	8,3	9,8
Satisfação	N	3	22	28	5	58
	% linha	5,2	37,9	48,3	8,6	100,0
	% coluna	33,3	62,9	58,3	12,5	43,9
	% Total	2,3	16,7	21,2	3,8	43,9
Outras situações	N	1	1	2	0	4
	% linha	25,0	25,0	50,0	0,0	100,0
	% coluna	11,1	2,9	4,2	0,0	3,1
	% Total	0,8	0,8	1,6	0,0	3,1
Total	N	9	35	48	40	132
	% linha	6,8	26,5	36,4	30,3	100,0
	% coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Total	6,8	26,5	36,4	30,3	100,0

E. Guiões de entrevista (estudos de caso)

1. Representantes da Câmara Municipal

Caracterização global da rede educativa do concelho

- Que estabelecimentos e em que condições de conservação?
- Que dispersão na localização dos estabelecimentos de ensino?
- Houve encerramento de escolas nos últimos anos? Se sim, que impacto teve na organização da rede escolar (transporte escolar, por exemplo)?

Características do Contrato de Execução

- O que nos pode dizer sobre o decorrer do processo de assinatura do Contrato de Execução? (que avaliação das condições para executar as competências a transferir, que envolvimento prévio nos assuntos das escolas, que motivações do anterior executivo para a transferência de competências...)
- Que tipo de expectativas tinha em relação à transferência de competências? O que esperava que o município ganhasse com o processo e que constrangimentos imaginava encontrar? (que expectativas em termos de peso orçamental das competências transferidas, em termos de recursos humanos a mobilizar...)
- De que modo foram as escolas envolvidas neste processo? (que papel na tomada de decisão, que divulgação de informação sobre a transferência...)

Situação antes e depois da transferência de competências

- Que papel foi tendo a Câmara Municipal no domínio da educação, mesmo antes da transferência de competências e que envolvimento tem atualmente com as escolas?
- Num sentido prático, o que mudou na qualidade da rede educativa do concelho com a transferência de competências? (houve melhorias, não houve mudanças, a situação piorou...)
 - Pessoal não docente
 - Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino
 - Ação social escolar (incluindo transporte escolar e refeitórios)
 - Atividades de enriquecimento curricular
 - Educação pré-escolar (incluindo prolongamento do horário no âmbito da CAF)
- Em termos financeiros, que balanço faz deste processo?
- Desde a assinatura do Contrato de Execução, têm vindo a ser introduzidas alterações à orgânica da autarquia, em termos de atuação no domínio da educação? (mais funcionários, novas formas de organização e distribuição do trabalho, novos meios de comunicação...)

Gestão do quotidiano

- Num sentido prático, gostávamos de perceber quais os meios e formas de comunicação entre a Câmara Municipal e as escolas do concelho: de que forma avaliam as necessidades e os problemas dos estabelecimentos de ensino; entre que agentes há maior comunicação (por exemplo, entre o responsável da Divisão de

Educação e os Diretores dos agrupamentos); a comunicação é de tipo formal ou processa-se de modo regular e informal.

- Tendo o pessoal não docente sido transferido para a autarquia, procuramos também perceber em que moldes funciona a relação destes funcionários com a autarquia, agora sua entidade patronal: que assuntos tratam na autarquia e com quem; com que frequência se deslocam à autarquia; que informações são transmitidas pela autarquia.
- Também os pais e encarregados de educação terão passado a procurar a autarquia para solucionar alguns dos problemas com que se vão deparando. Que perceção tem sobre a ideia que os pais e encarregados de educação fazem do papel da autarquia no domínio da educação?

Alterações nestes domínios com a crise económica

- Com o agravamento generalizado das condições de vida dos portugueses, que alterações tem sentido nas necessidades dos alunos do concelho?
- Para além de oferecer apoios alimentares suplementares aos alunos mais carenciados (que apoios, concretamente?), que iniciativas de apoio social têm vindo a desenvolver? Como se articula a autarquia com o agrupamento de escolas e com os pais e encarregados de educação neste tipo de iniciativas?
- Até que ponto pode a transferência de competências ficar comprometida com o cenário de crise e austeridade atual? (que capacidade financeira para executar as competências devidamente, que perspetivas para eventual solicitação de apoio à Direção Regional de Educação...)

Balanço global e perspetivas quanto ao processo de descentralização de competências

- Fazendo um balanço global sobre a transferência de competências, quais as principais vantagens que identifica no processo? E quais as principais desvantagens?
- Qual a sua opinião sobre o futuro da descentralização em educação? Até que ponto e em que sentido lhe parece que o aprofundamento do papel das autarquias na educação é um caminho vantajoso? (vantajoso para a autarquia, para o concelho, para as escolas, para a comunidade educativa local...)
- Parece-lhe que a municipalização das políticas de educação coloca as escolas numa posição vulnerável face às posições político-partidárias dos executivos camarários? Como pode contornar-se este obstáculo à segurança e estabilidade da execução das competências de educação? (maior regulamentação, monitorização da execução das competências...)

2. Presidente do Conselho Geral

Vínculo do entrevistado ao agrupamento de escolas

- Há quanto tempo está neste agrupamento de escolas e há quanto tempo faz parte do Conselho Geral?

Caracterização global do agrupamento de escolas

- Que estabelecimentos e em que condições de conservação?
- Que dispersão na localização dos estabelecimentos de ensino?
- Quais as principais características dos alunos do agrupamento? E dos pais e encarregados de educação?

Características do Contrato de Execução

- Em que medida o agrupamento tomou ou não parte do processo de assinatura do Contrato de Execução? Que perceção teve a comunidade escolar sobre a assinatura do contrato (vantagens, desvantagens, expetativas...) e como foi divulgada a informação sobre o processo?

Situação antes e depois da transferência de competências

- Que papel foi tendo a Câmara Municipal no domínio da educação, mesmo antes da transferência de competências e que envolvimento tem atualmente com as escolas?
- Em sentido prático, o que mudou para este agrupamento de escolas com a transferência de competências para a autarquia? (houve melhorias, não houve mudanças, a situação piorou...)
 - Pessoal não docente
 - Que perceção tem sobre a satisfação do pessoal não docente em relação à sua transferência para a autarquia? (que expetativas, que receios, que dúvidas antes da transferência e que satisfação com a situação atual)
 - Parece-lhe que os funcionários têm tido dificuldade em adaptar-se à nova situação? (distinção entre 'entidade patronal' e 'entidade de gestão', entidade competente em matéria de faltas, férias e licenças, avaliação de desempenho...)
 - Qual a situação atual em termos de número de funcionários e o que mudou em relação ao modelo anterior?
 - A autarquia contratou entretanto novos funcionários para o agrupamento? Se sim, o perfil dos contratados adequou-se facilmente ao contexto das escolas?
 - Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino
 - A autarquia costuma atender às solicitações do agrupamento em termos de manutenção do edificado com celeridade e adequação? A resposta da autarquia é melhor ou pior do que a que obtinham junto da Direção Regional de Educação?
 - Ação social escolar (incluindo transporte escolar e refeitórios)

- O serviço de transporte escolar garantido pela autarquia é adequado às necessidades dos alunos?
- O que mudou ao nível da gestão dos refeitórios e que impacto teve a mudança na satisfação de alunos e pais e encarregados de educação?
- Atividades de enriquecimento curricular
 - A autarquia procura assegurar que a comunidade escolar tem conhecimento dos programas das atividades e do perfil dos técnicos?
 - Existem espaços e equipamentos adequados à realização das AEC?
- Educação pré-escolar (incluindo prolongamento do horário no âmbito da CAF)
 - A supervisão das crianças nestas atividades é adequada? Há parcerias com outras instituições neste domínio? Os espaços em que decorre o prolongamento do horário são adequados?

Gestão do quotidiano

- Num sentido prático, gostávamos de perceber quais os meios e formas de comunicação entre as escolas do agrupamento e a Câmara Municipal: de que forma fazem chegar à autarquia as vossas necessidades e problemas; as escolas-polo comunicam diretamente com a autarquia ou o contacto passa primeiro pela direção do agrupamento; a comunicação é de tipo formal ou processa-se de modo regular e informal.
- Parece-lhe que a autarquia consegue garantir uma boa dinâmica de divulgação de informação junto de todos os intervenientes do agrupamento de escolas? (direção, docentes, não docentes, pais e encarregados de educação, alunos...)

Alterações nestes domínios com a crise económica

- Com o agravamento generalizado das condições de vida dos portugueses, que alterações tem sentido nas necessidades dos alunos do agrupamento? Ao nível do agrupamento de escolas, que respostas são formuladas para lidar com estas situações? E que iniciativas tem a autarquia tomado perante este contexto (apoios alimentares suplementares...)? Que papel têm tido os pais e encarregados de educação?
- Até que ponto lhe parece que a transferência de competências pode ficar comprometida com o cenário de crise e austeridade atual? Considera que a autarquia tem capacidade financeira para continuar a assegurar a execução das competências?

Balço global e perspetivas quanto ao processo de descentralização de competências

- Fazendo um balanço global sobre a transferência de competências, quais as principais vantagens que identifica no processo? E quais as principais desvantagens?
- Independentemente da satisfação deste agrupamento em relação ao processo, encontra potencialidades neste modelo de gestão descentralizado?
- Algumas das escolas com que temos contactado demonstram-se receosas quanto à estabilidade deste processo, apontando a rotatividade dos ciclos eleitorais como potencial fator de mudança ao nível do empenhamento das autarquias na execução

das competências de educação. Sentem-se também neste agrupamento este tipo de receios?

3. Representantes do pessoal não docente

Situação contratual dos entrevistados

- Foram transferidos para a autarquia ou contratados pela autarquia?

Processo de transferência para a autarquia

- Como tomaram conhecimento do processo de transferência de competências para a autarquia? (houve uma reunião com a direção e/ou com a autarquia; souberam por vias informais...)
- Que expectativas tinham sobre a vossa transferência para a autarquia? (o que esperavam ganhar/perder; que mudanças anteviam para o dia-a-dia, que dúvidas surgiram...)

Situação antes e depois da transferência de competências

- Depois da transferência de competências, houve alterações ao nível da distribuição de serviço?
- Em relação à afetação dos funcionários aos estabelecimentos de ensino, as decisões são tomadas pela direção do agrupamento ou é a autarquia que decide que funcionários são colocados em que estabelecimentos?
- Em termos de direitos e deveres profissionais, o que mudou com a transição para a Câmara Municipal? Sentem que ganharam/perderam em matéria de condições laborais?
- A assinatura do Contrato de Execução terá obrigado a uma revisão do número de funcionários do agrupamento, com vista ao cumprimento do rácio definido em portaria. O que têm a dizer sobre a posição da autarquia em relação a este rácio e de que forma esta afeta o quotidiano das escolas? (há funcionários suficientes nas escolas, a autarquia limita-se a cumprir o rácio ou contrata funcionários adicionais...)
- Com a transferência de competências, diriam que os funcionários passaram a sentir-se mais como funcionários da autarquia do que como funcionários do agrupamento de escolas?
- Em relação às substituições, o que mudou com a transferência de competências?
- Foram contratados novos funcionários pela Câmara Municipal? Se sim, que avaliação fazem do perfil destes funcionários e em que medida o consideram adequado às necessidades e ao contexto do agrupamento?

Gestão do quotidiano

- Atualmente, os funcionários estão esclarecidos acerca das entidades que devem procurar para solucionar os diferentes assuntos do dia-a-dia? Por exemplo, persistem dúvidas sobre a entidade competente em matéria de faltas, licenças e férias, em matéria de avaliação de desempenho...?
- Com que frequência se deslocam à Câmara Municipal e que tipo de assuntos são tratados por essa via?

- Como avaliam a comunicação com a autarquia? (sabem a quem se devem dirigir, é simples comunicar por telefone ou e-mail...)
- Em termos de trabalho administrativo, que mudanças trouxe a transferência de competências? (maior volume de trabalho, burocracia, incompatibilidade de software)

Alterações nestes domínios com a crise económica

- Com o agravamento generalizado das condições de vida dos portugueses, que alterações têm sentido nas necessidades dos alunos do agrupamento? Ao nível do agrupamento de escolas, que respostas são formuladas para lidar com estas situações? E que iniciativas tem a autarquia tomado perante este contexto (apoios alimentares suplementares...)? Que papel têm tido os funcionários perante este contexto?
- Tendo em conta o conhecimento que têm sobre as condições financeiras da autarquia, receiam que a crise económica possa comprometer a sua capacidade para garantir que as competências de educação são asseguradas?

Balanço global

- Fazendo um balanço global sobre a transferência de competências, quais as principais vantagens e desvantagens que identificam no processo? No fundo, é perceber o que ganharam e o que perderam com a vossa transferência para a autarquia.
- Se tivessem opção, optariam por ser funcionárias da Câmara Municipal ou do Ministério da Educação?

4. Representantes dos pais e encarregados de educação

Relação dos entrevistados com o agrupamento

- Há quanto tempo frequentam os vossos filhos escolas do agrupamento?
- Em que nível de ensino se encontram os vossos filhos agora?
- Pertencem à associação de pais?

Processo de transferência de competências

- Como tomaram conhecimento do processo de transferência de competências para a autarquia? (houve uma reunião com a direção e/ou com a autarquia; souberam por vias informais...)
- Que expectativas tinham em relação a este processo? Que mudanças esperavam acontecer com a assinatura do Contrato de Execução?

Situação antes e depois da transferência de competências

- Que papel foi tendo a Câmara Municipal no domínio da educação, mesmo antes da transferência de competências e que envolvimento tem atualmente com as escolas?
- A transferência de competências, por envolver de modo mais intenso a autarquia nos assuntos das escolas, veio promover uma maior integração da comunidade local? (com a realização de atividades conjuntas, promovidas através de parcerias de âmbito local, por exemplo)
 - Em que medida tem a autarquia contribuído para uma aproximação dos pais e encarregados de educação aos assuntos das escolas? (divulgação de informação, realização de atividades)
- A autarquia é responsável pelo desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular. Que avaliação fazem deste domínio? (programas das disciplinas, perfil dos técnicos, adequação dos espaços e equipamentos utilizados)
- E em relação ao prolongamento do horário para os alunos da educação pré-escolar? (espaços e equipamentos, monitorização das crianças)
- Relativamente à manutenção dos estabelecimentos de ensino, deram conta de alterações desde a transferência de competências? Parece-vos que houve melhorias a este nível?
- O serviço de transporte escolar para o 1º, 2º e 3º ciclo do ensino básico é assegurado pela autarquia: que apreciação fazem deste serviço?
- A gestão dos refeitórios passou para a competência da autarquia: que mudanças sentiram a este nível? (melhorou, piorou, não mudou...)
- O pessoal não docente também passou para a competência da Câmara Municipal. Relativamente ao número de funcionários, qual a avaliação que fazem da situação atual e em que medida esta mudou com a transferência de competências?

Gestão do quotidiano

- No dia-a-dia, que assuntos passaram a resolver junto da autarquia? (ação social escolar, transporte escolar, refeitórios...)

Alterações nestes domínios com a crise económica

- Com o agravamento generalizado das condições de vida dos portugueses, que alterações tem sentido nas necessidades dos alunos do agrupamento? Ao nível do agrupamento de escolas, que respostas são formuladas para lidar com estas situações? E que iniciativas tem a autarquia tomado perante este contexto (apoios alimentares suplementares...)? Que papel têm tido os pais e encarregados de educação? (cooperação com o agrupamento e/ou com a autarquia, iniciativas próprias...)

Balanço global

- Fazendo um balanço global sobre a transferência de competências, quais as principais vantagens e desvantagens que identificam no processo? O que ganharam ou perderam as escolas e, no fundo, os alunos, com esta mudança?